

Disbui. Oldenburg

1988

Lengen, M.



**Schulrat und Innovation –
Handlungsspielräume
der unteren Schulaufsicht**

**Vom Fachbereich I (Pädagogik)
der Universität Oldenburg
zur Erlangung des Grades eines**

Doktors der Philosophie (Dr. phil.)

**angenommene Dissertation
von**

**Manfred Lengen
geb. am 27. April 1951 in Egels**

**Vorsitzender des
Promotionsausschusses:**

Prof. Dr. Hans-Joachim Fischer

Erstreferent:

Prof. Dr. Hilbert Meyer

Korreferent:

Dr. Rüdiger Meyenberg

Tag der Disputation:

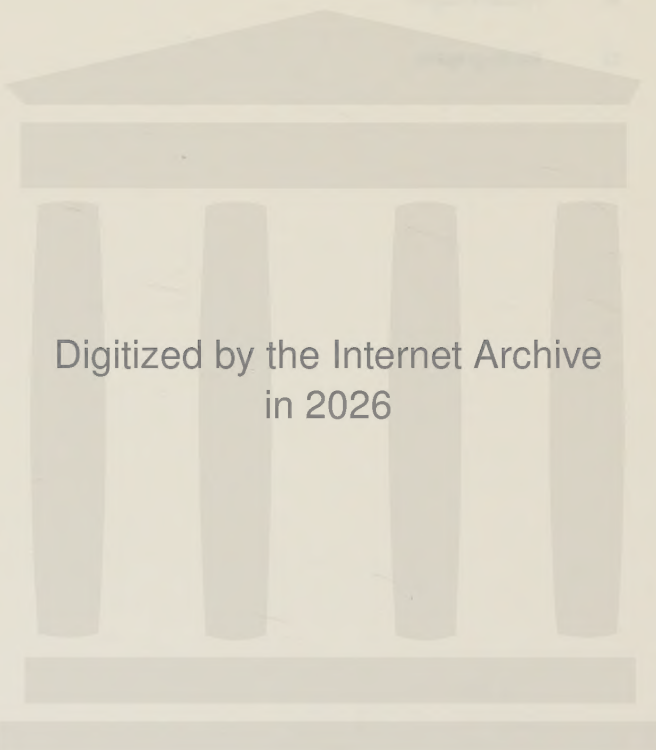
28. Oktober 1988

Inhaltsverzeichnis

TEIL I	Voraussetzungen des Forschungsbereiches und des Forschungsgegenstandes	1
1.	Einführung	1
1.1	Vorbemerkungen zur schulverwaltungswissenschaftlichen Terminologie	1
1.2	Zielsetzung und Problemstellung	6
1.3	Innovation in Schule und Unterricht	11
1.3.1	Zum Begriff Innovation	11
1.3.2	Innovationsziele und Strategien in der schulischen Alltagspraxis	16
1.4	Der aktuelle Stand der Bildungsverwaltungsforschung unter besonderer Berücksichtigung der Untersuchungen zur unteren Schulaufsicht	23
1.5	Zur Methodologie der Untersuchung	33
2.	Die untere Schulaufsicht innerhalb der Bildungs- verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland	47
2.1	Historisch-rechtliche Voraussetzungen	50
2.2	Bestehende Organisationsstrukturen	61
TEIL II	Bedingungsanalyse der Handlungsspielräume der unteren Schulaufsicht bei schulischen Innovationsprozessen	70
3.	Rekrutierung und Motivation - Determinanten des beruflichen Aufstiegs in der öffentlichen Verwaltung	73
3.1	Informelle Auswahlkriterien und Ausleseprozesse	79
3.2	Der formale Aufstiegsprozeß	85
3.3	Motive für den Aufstieg in den Schulaufsichtsdienst	91
3.4	Persönlichkeitsstruktur und Schulaufsicht	96
4.	Selbstverständnis und Innovation	103
4.1	Phasen einer Schulkarrierelaufbahn	105
4.2	Politisch-pädagogisches Selbstverständnis	112
4.3	Selbstdarstellung	120
4.4	Einstellungen und Verhältnis zur Schulpraxis unter innovatorischem Aspekt	124

5.	Arbeitsplatz und Handlungsspielräume	130
5.1	Bürokratische Einbindung	137
5.2	Verwaltungs- und Routinetätigkeiten	142
5.3	Die Fachaufsicht als Teil des inhaltlichen Tätigkeitsfeldes	149
5.4	Einwirkungsmöglichkeiten auf Unterricht	156
5.4.1	Exkurs: Dienstliche Beurteilungen	165
6.	Beratungs- und Beurteilungskompetenz	171
6.1	Fachliche Aus- und Vorbildungsvoraussetzungen	174
6.2	Wahrnehmungskapazitäten in der Unterrichtsbeobachtung	186
6.3	Rezeption parlamentarischer und administrativer Vorgaben als Orientierungspunkte durch Schulräte	193
6.4	Restriktion und Innovation	202
7.	Innovative Voraussetzungen von Schule und Unterricht	209
7.1	Zusammensetzung und Altersstruktur von Kollegien - Handlungsvoraussetzungen der Schulaufsicht	211
7.2	Schulleiter als Hauptkommunikationspartner des Schulates in der Schule	215
7.3	Professionalisierung und Selbstverständnis von Lehrern	221
7.4	Vorherrschende Einstellungen zur Schulaufsicht bei Lehrern	228
7.5	Innovationsbereitschaft bei Lehrern	236
TEIL III Alternative Handlungs- und Strukturkonzepte einer innovationsorientierten unteren Schulaufsicht		243
8.	Handlungsformen von Schulräten als Alternativmodelle von Verwaltungshandeln	247
8.1	Beratung versus Kontrolle - Faktische Umsetzung von Schulaufsicht	250
8.2	Macht-Modelle	254
8.3	Konturen eines Verständnis-Modells	262

9.	Strukturelle Alternativen	268
9.1	Entscheidungsverlagerung nach unten	270
9.1.1	Autonomie und Partizipation	277
9.1.2	Ausbau fachlicher Beratungsinstanzen	285
10.	Schluß	292
11.	Anmerkungen	294
12.	Bibliographie	356



Digitized by the Internet Archive
in 2026

TEIL I

Voraussetzungen des Forschungsbereiches und des Forschungsgegenstandes

1. Einführung

1.1 Vorbemerkungen zur schulverwaltungswissenschaftlichen Terminologie

Auf den Zusammenhang von Schuladministration und Lernorganisation im Bereich des allgemeinbildenden Schulwesens ist in der Literatur der letzten Jahrzehnte immer wieder aufmerksam gemacht worden, ohne jedoch konkreter diese Interdependenzen aufzuzeigen. Die vorliegende Untersuchung geht ebenfalls von der Ausgangsthese aus, daß ein direkter Zusammenhang zwischen Verwaltungshandeln und Unterrichtstätigkeit besteht. Eine Analyse der unteren Schulaufsicht als Teil der sozialen Organisation Schule bietet sich deshalb vorrangig an, weil zum einen in dieser Instanz keine direkte Verquickung des Verwaltungshandelns mit unterrichtlichen Tätigkeiten wie in der Schule besteht und diese rein administrative Instanz diejenige ist, die zum anderen den unmittelbarsten Kontakt mit der Schule als Unterrichtsstätte hat. Zwar wird es nicht möglich sein, dieses Beziehungsgefüge in allen Einzelheiten auszuloten, jedoch soll konkret ermittelt werden, was die untere Schulaufsicht als administrative Instanz für die Realisation von Innovationsprozessen in der Schule zu leisten vermag. Daraus ergibt sich, daß die hier behandelte Problematik aus zwei großen Themenkomplexen besteht, nämlich Schulverwaltung und Innovation. Die unbedingt erforderliche nähere Konkretisierung dieser Problemstellung wird im nächsten Abschnitt erfolgen.

Während eine begriffliche Abklärung in bezug auf die Schulverwaltung zwar nicht problemlos aber dafür pragmatisch vorgenommen werden kann, ist es für den Begriff Innovation unabdingbar, ihm einen eigenen Abschnitt zu widmen, um eine adäquate Verständnisbasis für die gesamte Untersuchung zu schaffen, denn er wird in einem schwerwiegenden Maße innerhalb der Literatur inhaltlich unterschiedlich gebraucht und verstanden.

Auch innerhalb der Bildungsverwaltungsforschung besteht indes eine fast schon traditionelle Begriffsunklarheit bei der Beanspruchung der Begriffe Schulrat, Schulverwaltung, Schulaufsicht, Bildungsverwaltung

usw.. Die folgende Definition scheint gegenwärtig noch am ehesten geeignet, einen adäquaten Rahmen zu schaffen, der sowohl die verwaltungs- wie auch die lernorganisatorischen Tätigkeiten analytisch umfaßt:

Bildungsverwaltung umfaßt die Tätigkeiten, durch die das Bildungswesen insgesamt und im Besonderen die Schule mit den anderen gesellschaftlichen Bereichen verknüpft wird. Das bedeutet, daß Bildungsverwaltung auch die Ausprägung und Gestaltung dieser Verknüpfung des Schulsystems mit den anderen gesellschaftlichen Teilsystemen darstellt, wobei diese Vermittlungsaktivitäten zwischen Schule und Gesellschaft von speziellen Instanzen übernommen werden.¹

Auf der Schulebene ist demnach keine Trennung von administrativer und unterrichtlicher Tätigkeit möglich, da der Lehrer sowohl unterrichtlich als auch administrativ wirksam ist und sein muß. Die Vermittlungsaktivitäten können nämlich durch die besonderen Institutionen der Bildungsverwaltung allein nicht wahrgenommen werden. Deshalb ist der Lehrer wie der Schulaufsichtsbeamte Teil einer Bildungsverwaltung.

Nach der obigen Definition stellt Schulverwaltung die Gestaltung des staatlichen Anteils der Beziehungen zwischen den Lernprozessen der Schüler und den anderen gesellschaftlichen Bereichen dar. Wie noch nachgewiesen wird, ist diese recht allgemeine Definition von Bildungsverwaltung beim gegenwärtigen Stand der Bildungsforschung angemessen, um eine Perspektivverengung zu vermeiden, die sich letztlich auf die Analyse von Organisations- und Schulproblemen mit dem Ziel beschränkt, möglichst kurzfristig und pragmatisch zu speziellen Problemen der Verwaltung Lösungen anzubieten, die sich bei näherem Hinsehen aber als Scheinlösungen entpuppen, weil die Komplexität des gesamten Problemfeldes unberücksichtigt bleibt. Insgesamt ist es gegenwärtig nur möglich, in ersten Ansätzen Teillösungen und Einzelaspekte aufzuzeigen, die gegebenenfalls in einem späteren Stadium wieder relativiert werden müssen, wenn ein breiterer sozialwissenschaftlicher Ansatz durchgehalten werden soll, der auch gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen der Verwaltung berücksichtigt.²

Da es in dieser Untersuchung auch um eine Analyse der Wechselwirkungen der verschiedenen Instanzen innerhalb der Bildungsverwaltung geht, ist es erforderlich, Unterscheidungskriterien zu ermitteln, die die einzelnen Instanzen und Personen eindeutig bestimmen. Einen Ansatz bieten hierzu die zum Beispiel von PUTZ³ entwickelten systemtheoretischen Überlegungen. Unter Anlegung des Kriteriums der System-Identität, die er als die "Beteiligung der Mitglieder an dem spezifischen Bezugsproblem der Schule, der Qualifikation und Integration" näher bestimmt, stellt er fest, daß nur die am unmittelbaren "Transformationsprozeß" Beteiligten zum Subsystem Schule gerechnet werden sollten. So gelingt es ihm, funktional bestimmte Arbeitstellungen im Blick auf die im Subsystem Schule Tätigen auszugrenzen, und er unterscheidet dann zwischen spezifisch schulischen und spezifisch bürokratischen Interaktionen. Diese Differenzierung erfolgt im Interesse einer Festlegung von Systemgrenzen und ist analytisch legitimierbar, wenngleich eine konsequente Unterscheidung von spezifisch schulischen und spezifisch bürokratischen Interaktionen nicht immer durchgehalten werden kann.

In der vorliegenden Untersuchung werden nur die mit konkreter Lehr-/Lerntätigkeit befaßten Personen zur Schule gerechnet - dazu gehören sämtliche Lehrer, und zwar auch die in herausgehobenen Funktionen, zum Beispiel Schulleiter, und Schüler und auch nicht unterrichtendes Personal -, während den Bereich des Verwaltungshandelns primär die gesamte Kultusbükratie einschließlich der unteren Schulaufsicht umfassen soll.

Da die Interaktionsprozesse zwischen der unteren Schulaufsicht und der Schule - in dem Sinne, wie sie eben definiert worden ist - den Mittelpunkt dieser Untersuchung bilden, erfolgt eine nähere Klärung des Begriffes "untere Schulaufsicht" unter anderem wegen der häufigen Verwechslung, Überschneidung und mißverständlichen Bemerkung im Zusammenhang mit dem Begriff Schulverwaltung. Nach HECKEL⁴ wird unter Schulaufsicht allgemein "der Inbegriff der staatlichen Herrschaftsrechte über die Schule, nämlich die Gesamtheit der staatlichen Befugnisse zur Organisation und Planung, Ordnung und Normierung sowie zur Beaufsichtigung des Schulwesens durch die Behörden der Schulverwaltung vom Kultusminister abwärts" verstanden. Er unterscheidet dabei zwei Grundfunktionen dieses "historischen Sammelbegriffs", nämlich erstens die eigentliche Aufsicht, die sich in die drei Formen der Dienstaufsicht über die Lehrer, der



Fachaufsicht über den Unterricht und der Rechtsaufsicht über die nichtstaatlichen Schulträger untergliedert, und zweitens allgemeine Normierungsrechte des Staates, was zentrale Ordnung, Organisation, Planung und Leitung des Schulwesens anbelangt, seien damit nun Ferien- oder Prüfungsordnungen, Rahmenentscheidungen, Lehrpläne, Stundentafeln, Schultypen, Ausbildungsgänge gemeint. Es ist allerdings zu fragen, inwieweit und ob überhaupt eine analytische Trennung in Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht sinnvoll und durchzuführen ist, da zumindest fachaufsichtliche Aktivitäten der unteren Schulaufsicht zugleich dienstaufsichtliche Aspekte tangieren. Obwohl mithin die juristische Aufgliederung für die Analyse von unterrichtlichen Innovationsprozessen und deren Initiierung offensichtlich wenig taugt, sind im Zusammenhang dieser Untersuchung nahezu ausschließlich die Aspekte relevant, die sich im Rahmen der gebräuchlichen Terminologie um die Fachaufsicht gruppieren, weil durch sie nach offizieller Auffassung die Erziehungs- und Unterrichtsarbeit an den Schulen kontrolliert wird, sie also das einzige Instrument ist, durch das die untere Schulaufsicht überhaupt direkten Einfluß auf die Realisierung schulischer Innovationen nehmen kann. Nach dem geltenden Verständnis soll also durch die Fachaufsicht gewährleistet werden, daß allgemeine Ordnungen und Normen eingehalten und Unterricht und Erziehung sowohl inhaltlich als auch methodisch den Richtlinien oder Rahmenplänen entsprechen. Trotz der theoretischen Unklarheit des Begriffs scheint es gegenwärtig keine Alternative für den Begriff "Fachaufsicht" zu geben.

Die Fachaufsicht wird von Schulaufsichtsbeamten wahrgenommen, deren geläufigere Bezeichnung Schulrat ist. Obgleich in den neueren Schulgesetzen, kultusministeriellen Verordnungen, Dienstanweisungen usw. kaum mehr vom Schulrat, sondern nur noch vom Schulaufsichtsbeamten die Rede ist, soll in dieser Untersuchung der Begriff Schulrat beibehalten werden, weil zum einen in der zu dem hier behandelten Problemkreis vorliegenden Literatur der Bildungsverwaltungsforschung nahezu durchgängig die Bezeichnung Schulrat Verwendung findet, zum anderen aber auch der historisch gewachsene Begriff Schulrat die Nähe zum Unterricht deutlicher hervorhebt als beispielsweise die Bezeichnung Schulaufsichtsbeamter oder Dezernent der Schulabteilung einer Bezirksregierung. Langfristig scheint sich allerdings anzudeuten, daß die Bezeichnung Schulrat aus dem Wortgebrauch der Diskussion verschwindet und anonymen Bezeichnungen Platz machen wird.

Erwähnt werden sollte an dieser Stelle, daß HEIZMANN den Begriff Schulrat durch drei Funktionsbereiche charakterisiert sieht, nämlich durch Schulberatung, -aufsicht und -verwaltung. Hierbei handelt es sich jedoch um formale Trennungslinien, die, wie noch gezeigt werden wird, für eine Funktionsanalyse kaum taugen. Allerdings wird dadurch deutlich, daß der Begriff Schulrat mehr umfaßt als der Begriff Schulaufsichtsbeamter. Problematisch ist außerdem, Schulverwaltung als ein Tätigkeitsfeld des Schulrates zu definieren. Gegenüber dieser Auffassung und der von BESSOTH⁶ vertretenen Position, Schulverwaltung und Schulaufsicht seien identisch, wird in dieser Untersuchung Schulaufsicht nur als Teil der allgemeinen Schulverwaltung verstanden. Ähnlich sieht HECKEL das Verhältnis von Schulaufsicht und Schulverwaltung:

"Im Sinne der klassischen Lehre der Gewaltenteilung fällt die Aufsichtstätigkeit des Staates unter den Oberbegriff der Verwaltung im weitesten Sinne; die staatlichen Verwaltungsbehörden sind zugleich Aufsichtsbehörden und umgekehrt. Auch in der Praxis gehen Aufsicht und Verwaltung oft ineinander über, insbesondere dann, wenn die Aufsicht über staatliche Einrichtungen ausgeübt wird (...). Dennoch ist Aufsicht prinzipiell etwas anderes als Verwaltung, jedenfalls eine Verwaltungstätigkeit eigener Art. Aufsicht als die Kontrolle des Verhaltens eines anderen setzt eine fremde Tätigkeit voraus, die überwacht wird, während der Begriff der Verwaltung ein Selbsthandeln, eine Eigenbetätigung meint."⁷

Nach diesen Ausführungen wird offensichtlich, daß bei der hier behandelten Problematik der Begriff Schulaufsicht dem der Schulverwaltung eindeutig vorzuziehen ist, da es vor allem um die Aktivitäten von Schulräten bei der Initiierung von unterrichtlichen Innovationsprozessen geht, die vorwiegend in unmittelbarer Verbindung mit dem direkten Unterricht angestrebt werden können.

Bevor im einzelnen auf die Zielsetzung und Problemstellung der Untersuchung eingegangen werden kann, ist es weiterhin erforderlich, zu einer Entscheidung über eine Voraussetzung der Untersuchung zu gelangen, die das Verhältnis von Bürokratie und Pädagogik betrifft. Die Frage nach diesem Verhältnis ist immer wieder variantenreich gestellt, oft aber lösungsarm beantwortet worden. Während VOGEL⁸ und mit ihm viele andere Autoren der Schule eine konsequent und stringent bürokratische Organisationsform zuschreiben, in der die Bürokratie sogar für die Schule das "maßgebliche Sinnsystem" sein soll, betont zum Beispiel DALIN⁹, daß es lediglich eine Interpretationsfrage ist, inwieweit Schule als Bürokratie zu verstehen ist, wobei

jedoch mehrere grundlegende Merkmale der Schule bürokratische Lösungen fänden. Gewiß kommt zwar im und gegenüber dem Bildungswesen im Zweifelsfall stets die Verwaltung beziehungsweise die Bürokratie zum Zuge¹⁰, wie aber noch gezeigt werden wird, ist die Schule der Gegenwart angemessener als teilbürokratisierte Institution zu verstehen, die den in ihr Handelnden und so auch dem Schulrat Handlungsspielräume beläßt, die innovativ ausgeschöpft werden können. Mit dieser These wird allerdings eingestanden, daß Erziehung und Unterricht nicht als gänzlich autonomer Prozeß verstanden werden dürfen, der einer Schulbürokratie losgelöst gegenübersteht, sondern daß im Gegenteil auch umgekehrt durch die Pädagogik eine wirksame Vermittlung bürokratischer Normen und Werte erfolgen kann.¹¹ Und BOURDIEU/PASSERON¹² räumen den im Bildungssystem Tätigen zwar Handlungsspielräume ein, wenn sie von einer relativen Autonomie des Bildungswesens sprechen, entwickeln aus dieser aber gleichzeitig ein Eigenleben aller Bildungsorganisationen, die jedem Wandel sehr abgeneigt gegenüberstehen, so daß von einem besonderen "Beharrungsvermögen" die Rede ist. Dem steht nicht entgegen, den theoretischen Gegensatz von Verwaltungshandeln und Lehr-/Lerntätigkeit in der Schule als Ausgangsthese beizubehalten. Da alles Lernen notwendig in irgendwie gearteten Organisationsformen abläuft, scheint die Frage nach den organisatorisch-institutionellen Handlungsspielräumen und Innovationspotentialen unter den real existierenden Bedingungen aber zweckmäßig und erfolgversprechender. Dies gilt besonders für das Verwaltungshandeln der unteren Schulaufsicht, die sich in den Schülerräten als Amtsträger darstellt.

1.2 Zielsetzung und Problemstellung

In der Fachdiskussion besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß über die Schule als Organisation noch immer nur sehr wenig bekannt ist. Ebenso ist unbestritten, daß noch immer kaum festgestellt werden kann, ob und inwieweit die Schule ihrem Auftrag gerecht wird, weil es relativ wenig gesichertes Wissen über Schule und Unterricht besonders in bezug auf den hier behandelten Problembereich gibt. Hieraus folgert DALIN¹³ richtig, daß sich auf diesem unsicheren Wissensfundament leicht für die Beibehaltung bestehender

Praktiken (im Lehrerjargon: "Das haben wir schon immer so gemacht!") und gegen Änderungen oder gar Innovationen (im Lehrerjargon: "Schon wieder was Neues! Das haben wir alles schon gehabt. Man soll die Schule endlich in Ruhe lassen!") argumentieren läßt. Da außerdem in den Schulen Arbeitsbedingungen vorzufinden sind, die direkte unterrichtliche Anweisungen außer bei groben Pflichtverletzungen der Lehrer unmöglich machen, wird gefolgert, daß die Schulen kein offenes Verhältnis zu ihrer Umwelt anstreben, sondern sich eher "abschotten", was dann im Endstadium der Entwicklung als "geschlossenes System" bezeichnet werden könnte. Eine weitere wichtige Vorüberlegung stellt die Tatsache dar, daß die Schule in ihrer Existenz kurzfristig nicht von der Qualität ihrer eigenen Produktionsergebnisse abhängig ist, die sie in ihrer "Abschottung" hervorbringt. Daneben lassen auch Rahmenrichtlinien, Lehrpläne usw. einen so großen Spielraum, daß die Schule in einem weiten Rahmen selbst entscheiden kann, was sie "produziert", ohne dies direkt rechtfertigen zu müssen, wenngleich sie langfristig nicht "am Markt vorbei" produzieren kann. Diese skeptische Feststellung gleicht Aussagen verschiedener Organisationstheoretiker. Sie stellen aufgrund ihrer Untersuchungen und Beobachtungen von Krisensituationen, zum Beispiel bei Haushaltskürzungen, eines Schulsystems fest, daß die Lehrer zuerst stets das taten, was für sie vorteilhaft war. Weil dann erst die Schüler kamen, resümieren sie, daß die Schulen in erster Linie für die Lehrer und nicht für die Schüler da seien.¹⁴

In seinem Buch "Limits to Educational Change" faßt DALIN die wichtigsten Merkmale einer Schule folgendermaßen zusammen:

"1. Goal confusion. Educational goals are often general in nature sometimes characterised by ambiguity and vagueness ...

2. Vulnerability. Schools are vulnerable to influence from the environment. This is seen clearly in periods of economic decline. The education sector is to a large extent dependent on the general economic situation, and is seldom seen as an important economic factor in its own right.

3. Low internal interdependence. Teachers are accustomed to working in self-contained classrooms. The task structure is fragmented, with little integration of responsibilities and tasks and a minimum of supervision with emphasis on face-to-face contact.

4. Weak knowledge base. The knowledge base in education is weak. We know little, in general, about teaching and learning or organisational functioning.

5. Non-competition. Schools usually do not compete with each other. There is little incentive and pressure for innovation, and a low level of investment in research and development. In addition, in many counties schools are dependent on rules and regulations prescribed by a large bureaucracy, and their direct adaption to environmental change is rather poor."¹⁵

Aus Punkt 3. entwickelt DALIN an anderer Stelle¹⁶, daß Schulen zwar keine Art organisierter Anarchien darstellen, wohl aber als relativ "lose geknüpfte Systeme" zu bezeichnen sind, weil sie als Organisation aus weitgehend voneinander unabhängigen Einheiten bestehen, wobei der Unterricht in isolierten "Zellen" stattfindet und als primäre Belohnung nur die persönliche innere Befriedigung zu vergeben ist. In Fortführung und Konkretisierung der im letzten Abschnitt aufgebauten These, daß es sich bei Schulen nur teilweise um Bürokratien handelt, läßt sich feststellen, daß Schulen zwar einerseits gemäß ihrer Organisationsstruktur als klassische Bürokratie zu verstehen sind, andererseits aber eben als "lose geknüpfte Systeme" aufzufassen sind, aus denen sich die Handlungsspielräume des einzelnen Lehrers für den konkreten Unterricht ergeben.

Diese lose geknüpften Systeme garantieren dem Bildungssystem auf allgemeiner Ebene Freiheiten, seine eigenen Ansprüche, Bedürfnisse und Forderungen den Forderungen der Systemumwelt, zum Beispiel des Wirtschaftssystems, vorzuziehen, auf konkreter unterrichtlicher Ebene aber auch die Handlungsspielräume, die innovativ genutzt werden können.¹⁷ Dahinter steckt als Teilproblem dieser Untersuchung, inwieweit verdeckte gesellschaftliche Forderungen und Privilegien einzelner Gruppen Innovationen im Unterricht begünstigen oder verhindern. Festzuhalten bleibt an dieser Stelle vorweg aber die folgende Hauptthese dieser Untersuchung:

Schule und Schulaufsicht verfügen in ihrer Einwirkung auf Unterrichtspraxis über Handlungsspielräume, die völlig unterschiedlich ausgefüllt werden können.

Nach diesen theoretischen Vorabklärungen stellt sich die Frage nach der konkreten Situation des Schulsystems der Gegenwart in bezug auf die Gruppe der Lehrerschaft, die als wichtige Innovations-träger fungieren könnten. Unter den Bedingungen der achtziger Jahre sind die Lehrerkollegien der allgemeinbildenden Schulen in bezug auf die Altersstruktur als relativ homogene Gebilde anzusehen. Es dominieren die Altersjahrgänge der 30- bis 45jährigen mit einem durchschnittlichen Dienstalter von mehr als 10 Jahren, die sich "häuslich" und "familiär" etabliert haben und unter anderem durch das Fehlen einer wirkungsvollen Lehrerfortbildung zumindest nicht primär innovationsorientiert in ihrer Arbeit sind. Hinzu kommt eine

deutlich nachlassende Mobilität. Nach NEVERMANN¹⁸ macht der Anteil der 30- bis 45jährigen Immerhin rund sechzig Prozent aus. Diese Altershomogenität verschiebt sich logischerweise nach oben. Wenn - wie nach BAUMERT's¹⁹ Ermittlungen - im Jahre 1975 die Hälfte der Lehrer unter 35 Jahre alt war, läßt sich leicht errechnen, daß um die Jahrtausendwende, eine normale Entwicklung vorausgesetzt, ebenso rund die Hälfte der Lehrer zwischen 55 und 65 Jahre alt sein wird, was dann zu einem Ausscheiden der Masse der Lehrerschaft führen wird. Bereits heute jedoch wird von Schulräten, Schulleitern und Lehrern die zunehmend ungünstiger werdende Altersstruktur der Lehrerschaft und die damit einhergehende Immobilität beklagt.²⁰ Depressionen, Alkoholabhängigkeit, Sonderlichkeiten und mangelnde Belastbarkeit stellen dabei nur konkrete Ausformungen dessen dar, was allgemein als "Vergreisung" bezeichnet wird. In diesem Zusammenhang ist der Hinweis wichtig, daß es auch in den Bereichen der privaten Wirtschaft immer häufiger zu Identitätskrisen bei Führungskräften kommt, und zwar mit der Folge, daß auch hier vielfach der "Rückzug ins Private"²¹ angetreten wird. Zu bedenken ist nämlich, daß möglicherweise gesamtgesellschaftliche Phänomene und Prozesse als Katalysatoren der oben angesprochenen Ausformungen der Altersstruktur wirksam sind.

Da zur Zeit kaum weitere Lehrerjahrgänge in den Schuldienst nachrücken, drängt sich zunehmend stärker die Frage auf, was und wieviel diejenigen Personengruppen zur Realisierung schulischer Innovationen beitragen können, die - bereits in der Institution Schule tätig - über entsprechende zeitliche Ressourcen und erweiterte Handlungsspielräume verfügen, um schulische Alltagspraxis wirkungsvoll und in positiver Richtung zu beeinflussen. Die Schulaufsichtsbeamten der unteren Schulbehörden stellen eine solche Gruppe dar. Zentraler Gegenstand der Untersuchung soll deshalb der Tätigkeitsbereich von Schulräten sein, der mit dem Begriff Fachaufsicht umschrieben wird, weil sich hierüber zwangsläufig die Einwirkung der unteren Schulaufsicht auf schulische Innovationen vollzieht. Sowohl Schulräte als auch Lehrer verfügen über Handlungsspielräume, die entweder innovativ ausgeschöpft oder schlimmstenfalls ignoriert werden können.

Die Fachaufsicht - sie vollzieht sich überwiegend durch Unterrichtsbesuche und -besichtigungen - ist nach wie vor in der wissenschaftlichen Diskussion und auch in den Bildungsverwaltungen selbst

umstritten. Einerseits werden ihre Effizienz und Legitimation bezweifelt, andererseits wird gefragt, inwieweit sich der Staat seiner Eingriffsrechte beschneiden sollte oder darf, um nur zwei kritische Aspekte dieser Diskussion zu nennen.

Die zentrale Fragestellung der Arbeit läßt sich deshalb unter anderem in folgende Teilfragen aufgliedern: Welche Bedingungsfaktoren determinieren die Fachaufsicht? Welche Handlungsspielräume besitzen Schulräte? Wie vollzieht sich der Rekrutierungsprozeß der Personen, die Aufsicht über die Schule ausüben? Welche Motivationen liegen dem Handeln von Schulräten zugrunde? Über welche Kompetenzen verfügen Schulräte? Auf welche Bedingungen treffen sie in der Schule, also "vor Ort"? Dieser Fragenkatalog kann selbstverständlich nicht alle Aspekte der zu behandelnden Thematik abdecken.

Ziel der Arbeit ist es, Innovationsdeterminanten im schullischen Reformprozeß zu isolieren. Dafür soll das Handeln der Schulräte in der Institution Schulaufsicht im Zusammenwirken mit der Schule unter den bereits angedeuteten Gesichtspunkten der Aus- und Fortbildung, der Arbeitsplatzsituation, des Rollenverständnisses, der Rekrutierung und der Zusammenarbeit mit den Lehrern unter jeweiliger besonderer Berücksichtigung des Innovationsaspektes untersucht werden.

Die Aufarbeitung dieser Fragen führt dann ebenfalls zu der Beantwortung der eingangs schon gestellten Frage, inwieweit es zulässig ist, Schulräte generell mit bürokratischen Handlungsformen in Verbindung zu bringen.

Neben dem generellen Ziel der Arbeit, eine Ermittlung der vorhandenen Innovationspotentiale auf der Ebene der unteren Schulaufsichtsbehörden, der Restriktionen verschiedenster Art und des Ausmaßes der tatsächlichen Realisation vorzunehmen, sollen in ersten Ansätzen Vorschläge entwickelt werden, auf welche Weise eine Steigerung der Innovationsfähigkeit der unteren Schulaufsicht bewirkt werden könnte. In diesem Zusammenhang wird es auch notwendig werden, Aspekte der Autonomie der Schule und der Partizipation der am Schulleben Beteiligten erneut zu aktualisieren.

Abschließend sei die Relevanz der Problemstellung auch dadurch thesenartig begründet, daß sich erhebliche Unterschiede im Kompetenzniveau der heute unterrichtenden Lehrer eingestellt haben, mithin

das Einwirkungs- und Steuerungspotential der Schulräte eine erhöhte Bedeutung hat, um Ungleichheit zu verhindern. Diese These legen inzwischen auch empirische Befunde nahe.²²

1.3 Innovation in Schule und Unterricht

1.3.1 Zum Begriff Innovation

Der Begriff "Innovation" ist in der allgemeinen pädagogischen Reformdiskussion der beiden letzten Jahrzehnte stark strapaziert und zum Teil konträr gebraucht worden. Die Skala des Innovationsverständnisses reicht dabei von der allgemeinen Position "Alles Neue ist Innovation"²³ über eine vornehmlich technokratisch, managementartige Definition zu einer qualitativ systemverändernden. Dazwischen gibt es noch mannigfache Abstufungen, was darauf hindeutet, daß dieser Begriff von den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ganz unterschiedlich genutzt wird.

Der ursprünglich nicht im Bereich der Erziehungswissenschaften verwendete Begriff "Innovation" meinte zunächst nur punktuelle Neuerungen, die sich unter dem Stichwort "Modernisierung" zusammenfassen lassen.²⁴ Ein Sozialsystem wird nach diesem Verständnis an eine veränderte Umwelt angepaßt, womit der Begriff "Innovation" zwangsläufig systemstabilisierend verstanden werden muß. Diese Sichtweise von Wandlungsprozessen läßt sich weit in die Geschichte der Pädagogik zurückverfolgen und findet auch heute in der Literatur breiten Niederschlag. So stellt bereits PAULSEN²⁵ fest, "daß die Schule keine Eigenbewegung hat, sondern der allgemeinen Kulturbewegung folgt. Nicht pädagogische Erwägungen bestimmen im großen ihren Entwicklungsgang, sondern der große Gang des geschichtlichen Lebens." Und BOURDIEU/PASSERON²⁶ attestieren dem Bildungswesen eine Trägheit, die aus der Aufgabe resultiert, die Kultur einer Gesellschaft zu bewahren und weiterzugeben.

Dem Verständnis von Innovation als Modernisierung und Anpassung an eine veränderte Umwelt blieb vor allem die amerikanische Innovationsforschung bisher verhaftet. Innovation wird von dieser in einem technokratischen Sinne eine effektivitätssteigernde und

systemerhaltende Funktion zuerkannt. Partielle "Erneuerungen" sollen das System flexibler machen. Da nun mit Innovation nicht nur die tatsächliche Neuerung als Produkt oder Endresultat, sondern auch der Prozeß der Einführung gemeint sein kann, liegt dem oben genannten Innovationsverständnis auch ein bestimmtes Einführungsverständnis zugrunde:

"Die bildungssoziologische Innovationsforschung in den USA betrachtet also die Einführung und Verarbeitung pädagogischer Innovationen weitgehend als einen bürokratischen Prozeß, der von oben nach unten verläuft, und untersucht folglich vor allem die Bedingungen in der Verwaltungsspitze, die den Innovationsprozeß beschleunigen und vorantreiben. Sie bildet die Autoritätsstruktur der bestehenden Schulverwaltung in sich selbst ab und trägt zu ihrer Stabilisierung bei, indem sie versucht, diese Struktur effektiver, anpassungsfähiger und flexibler zu gestalten."²⁷

Dieser stark technokratisch orientierte Innovationsbegriff ist allein schon deshalb für die vorliegende Untersuchung untauglich, insofern er von vornherein die beteiligten Gruppen an der Entscheidungsfindung ausklammert. REICHWEIN und FRECH²⁸ unterscheiden in der bildungspolitischen Diskussion der Bundesrepublik Deutschland in Konkretisierung und Differenzierung des oben beschriebenen Innovationsverständnisses drei Dimensionen von Innovation: 1. eine institutionell-politische, 2. eine inhaltlich-curriculare und 3. eine verhaltensbezogen-soziale Dimension. Dies macht deutlich, daß unter Innovation mehr als unterrichtstechnische Neuerungen verstanden werden kann. Innovationen müssen nicht unbedingt nur "von oben" durch Gesetze, Verordnungen, Erlasse usw. realisiert werden, sondern können auch durch die Beteiligung von Schulaufsicht und Schule quasi an der Basis unmittelbar und direkt angestrebt werden. Hierbei könnte sich dann zumindest theoretisch ein über Modernisierung und Leistungssteigerung hinausgehendes qualitatives Veränderungshandeln als Resultat einstellen, indem eine Umorientierung auf neue Ziele, Verhaltensnormen und -muster erfolgt.

"Innovationen sind neuartige, bisher nicht akzeptierte oder verwendete Ideen, Gegenstände und/oder Verhaltensmuster, die von einer oder mehreren Personen (Innovatoren) in einen bestehenden Interaktionszusammenhang eingeführt werden, mit der Absicht, dieses Interaktionssystem zu verändern und zu 'verbessern' ..."²⁹

REICHWEIN und FRECH grenzen mit dieser Definition Innovationen von Entdeckungen und Erfindungen ab, die nur dann zu Innovationen

werden können, wenn sie auf Zustimmung stoßen, und von Veränderungen, die durch sie in dem jeweiligen sozialen Kontext bewirkt werden. Entscheidend für die Qualität der Veränderung sind neben dem Verlauf des Interaktionsprozesses auch die sozialen Werte und Normen, aufgrund derer Innovationen akzeptiert werden, wenn sie diesen sozialen Normen und Werten entsprechen – was einer Stabilisierung des Sozialsystems auf einem höheren Leistungsniveau gleichkäme –, sie abgelehnt werden, wenn sie mit diesen nicht übereinstimmen, oder gegen Widerstände durchgesetzt werden, was einen strukturellen Wandel des Sozialsystems nach sich ziehen kann. Daraus ergeben sich der grundsätzlich ambivalente Charakter und auch zum Teil das unterschiedliche Verständnis von Innovationen: Sie können durch Effektivierung sowohl ein Sozialsystem stabilisieren als auch zu einer qualitativen Veränderung der herrschenden Normen und Werte in einem Sozialsystem führen. Für die Umsetzung ist jedoch zu vermuten, daß Innovationen nur selten über systemstabilisierende und effektivitätssteigernde Wirkungen wegen der herrschenden Widerstände gegenüber der Herbeiführung normativer Konflikte und strukturellen Wandels hinausgelangen, obwohl es gerade im schulischen Bereich auf der Ebene der Lernziele und -inhalte viele Innovationsmöglichkeiten gibt, die zumindest theoretisch eine systemverändernde Tendenz zulassen würden. Es stellt sich allerdings die Frage, inwieweit grundsätzlich die Vornahme einer Skalierung effektivitätssteigernd versus systemverändernd theoretisch durchgängig zu rechtfertigen ist, da unter Umständen auch effektivitätssteigernde Innovationen systemverändernde Komponenten beinhalten können. Zudem scheint für die vorliegende Untersuchung eine relativ pragmatische Handhabung des Innovationsbegriffs angezeigt, da einige Zeit "nach Abschluß des Reformzeitalters" Bildungsreformen mit radikalem oder gar absolutem Innovationsanspruch ohnehin kaum Chancen auf Verwirklichung haben.

Gemessen an der obigen Innovationsdefinition und der von AREGGER³⁰, der Innovation "als eine signifikante Änderung im Status quo eines sozialen Systems, welche, gestützt auf neue Erkenntnis, soziale Verhaltensweisen, Materialien und Maschinen eine direkte und/oder indirekte Verbesserung innerhalb und/oder außerhalb des Systems zum Ziel hat", wobei auch die Systemziele selbst Gegenstand der Innovation sein können, ist allerdings ebenso das von BRIESE³¹ dargelegte Innovationsverständnis abzulehnen. Eine Schule

Ist für BRIESE in dem Maße innovativ, in dem sie ohne Schwierigkeiten den Änderungsanforderungen nachkommt, ohne ihre zentralen Aufgaben der Herrschaftssicherung bei jeweils sich ändernden Bedingungen der Kapitalverwertung zu vernachlässigen. Für ihn ergibt sich aus dem ständigen gesellschaftlichen Änderungsprozeß ein notwendiger Anpassungsprozeß des Bildungswesens - was sehr an PAULSEN erinnert, so wie er in diesem Abschnitt zitiert worden ist. Mindestens drei Argumente stehen einer Akzeptierung dieser Auffassung von Innovation in dieser Untersuchung entgegen: Erstens wird damit praktisch verneint, daß eine Revision schulischer Lernziele und -inhalte und ihre Realisierung im Unterricht einen systemverändernden Innovationsspielraum haben können. Zweitens wird die Möglichkeit der Beeinflussung von Innovationsrichtungen durch Lehrer und damit auch durch Schulräte nicht bedacht. Denn drittens gilt, zumindest eingeschränkt auf diese Arbeit, daß es untersuchenswert ist, inwieweit auch administrative Instanzen auf unterster Ebene auf die Initiierung von Innovationsprozessen hinwirken können. Aus diesem Grunde kann auch der Auffassung von RICHTER³², nach der "jede 'bürokratische' oder 'technokratische' Schulreform" scheitern müsse, ebenfalls nur mit Einschränkungen zugestimmt werden, wobei an dieser Stelle dahingestellt bleiben kann, inwieweit diese beiden Begriffe zur Deckung gebracht werden können.

Sicherlich hat TERHART³³ einerseits recht, wenn er von der "faktischen Unmöglichkeit von zentralistisch-bürokratischer Erneuerung des erzieherischen Handelns, von oben herab" aufgrund der Erfahrungen mit Bildungsreform spricht, ohne allerdings die Argumente im einzelnen zu nennen. Andererseits weist DALIN³⁴ fundiert nach, daß die Unterstützung "von oben" maßgeblich über den Erfolg von Innovationsprojekten mitentscheidet. Wenn zudem ebenso festzustehen scheint, daß Innovationen nur bei Einbeziehung der Lehrer erfolgreich sein können³⁵, bleibt nur noch HARNISCHFEGER beizupflichten:

"Gleichgültig, ob die Neuerungen von der Basis oder von der Bürokratie eingeführt werden, es zeigt sich, daß die Position derer, die eine Veränderung ver- oder behindern wollen, stark genug ist, um in diesen Bemühungen erfolgreich zu sein. Deshalb erscheint die These nicht unbegründet, daß unser Schulsystem im Sinne eines sozialen Systems hinreichend viele Mechanismen ausgebildet hat, um in seinen Inhalten und Methoden stabil zu sein. Die institutionellen Bedingungen für die Verzögerung oder Verhinderung von Veränderungen sind grundsätzlich stärker als die Bedingungen für eine Erneuerung. Man mag diesen Zustand des Systems beklagen oder nicht. Er hat jedenfalls die allgemeine Konsequenz, daß jede tiefgreifende Veränderung einen breiten Konsens unter allen Beteiligten voraussetzt."³⁶

Die Gründe hierfür liegen "schul(verwaltungs)intern" in der Tatsache, daß Innovieren immer einen größeren Zeit- oder Arbeitsaufwand erfordert als schlichtes Verwalten, wozu auch die Unterrichtstätigkeit zählt. Hierbei entscheidet sich die Mehrheit der für Innovationsprojekte in Frage kommenden Beteiligten überwiegend für den "einfacheren" Weg. Extern bedingen aber auch die von der Gesellschaft an die Schule herangetragenen Forderungen mit, inwieweit sich eine Mehrheit der Beteiligten für Innovationsprozesse mobilisieren läßt. Eine Gruppe der Beteiligten können dabei ausdrücklich auch die Schüler darstellen, deren Innovationsbereitschaft einen bedeutenden Innovationsfaktor bilden kann.

Bevor für diese Untersuchung noch ein eigener Definitionsversuch unternommen werden soll, was unter den heutigen Bedingungen unter Innovation verstanden werden sollte, sollte noch darauf hingewiesen werden, daß bei erfolgreich durchgeführten Innovationsprojekten der Prozeß der gegenseitigen Anpassung eine bedeutende Rolle spielt.³⁷ Das schließt ein, daß sich im Zuge eines Innovationsvorhabens sowohl die Beteiligten in ihren Norm- und Wertvorstellungen als auch das Innovationsziel ständig ändern können, um während des gesamten Innovationsprozesses einen möglichst hohen Identifizierungsgrad der Beteiligten zu gewährleisten.

Ich komme aufgrund der skizzierten Probleme und Aspekte der begrifflichen Präzisierung von Innovation zu folgendem eigenen Definitionsversuch:

Innovation ist Systemveränderung. Sie mißt sich in ihrer inhaltlichen Qualität an den zentralen Kategorien emanzipatorischer Pädagogik, nämlich der Fähigkeit zur Selbst- und Mitbestimmung und zur Solidarität.³⁸ Bezogen auf schulische Alltagspraxis bedeutet Systemveränderung damit Abbau von Ungleichheit und überflüssiger Herrschaft, die sich in einem schülerorientierten Unterricht konkretisiert.

Diese Definition schließt ein, daß auch zunächst nur effektivitätssteigernde Innovationen langfristig systemverändernde Auswirkungen haben können. Selbst das Abstellen von Mißständen soll auch tendenziell als innovationsfördernd charakterisiert werden.

Gemäß dem Plädoyer für eine generelle Entscheidungsverlagerung nach unten mit dem Ziel einer gerechteren und pädagogisch besseren

Unterrichtspraxis als eines der Resultate dieser Untersuchung scheint es unter den heutigen schulischen Gegebenheiten angebracht, den Begriff über alle Vorüberlegungen dieses Abschnitts hinaus flexibel zu beanspruchen. Für die konkrete Handlungspraxis "vor Ort" empfiehlt sich ein Vorgehen, das auf den Begriff prozessuale Innovation gebracht werden kann, was bedeuten soll, daß neben der flexiblen Begriffsbeanspruchung alle Beteiligten über Innovationsziele und -abläufe entscheiden, diese aber auch während des Prozesses permanent umdefinieren und variieren können, und zwar dies mit dem Ziel der schon angedeuteten Notwendigkeit eines möglichst hohen Identifizierungsgrades.

1.3.2 Innovationsziele und -strategien in der schulischen Alltagspraxis

Nach der bereits vorgenommenen begrifflichen Abklärung geht es in diesem Abschnitt darum, die qualitativen Komponenten von Innovation noch weiter herauszuarbeiten, um in einem nächsten Schritt Innovationsebenen und -dimensionen zu isolieren, so daß schließlich konkrete Aussagen über schulische Innovationsziele und -felder möglich werden. Dafür ist es zunächst erforderlich, noch einmal die grundsätzliche Problematik des Innovationsbegriffes zu vergegenwärtigen und das ihm zugrundeliegende Verständnis im Kontext organisationstheoretischer Überlegungen und schulischer Realisationsbedingungen abzuklären. Da ein Verzicht auf jegliche Innovation ein System zerfallen lassen würde, reicht es nicht aus, Innovationsfelder aufzuzeigen, sondern es gilt gemäß der obigen Definition, sie qualitativ zu definieren, denn in der Diskussion wird oft und zu Recht darauf hingewiesen, daß Innovationen in Wirklichkeit oft nur der Erhaltung des Status quo dienen.³⁹ Dieser Gesichtspunkt ist um so gewichtiger, da die Schule der Gegenwart erhebliche Anpassungsprobleme an den schnellen technologischen und sozialen Wandel hat. Im Schulalltag ist heute ein mehr oder weniger starkes "Hinterherhinken" der Schule hinter wissenschaftlichen Ergebnissen der Normalzustand.

Zwar hat DALIN⁴⁰ mit seiner Behauptung über die Wissensgrundlagen über Unterricht recht, was die Schwierigkeiten einer theoretischen und praktischen Strukturierung des Innovationsbegriffes unterstreicht, hingegen wäre mit Sicherheit ein gewaltiger Fortschritt

zu verzeichnen, wenn die aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnisse in der Unterrichtspraxis einen adäquaten Niederschlag finden würden. Der gegenwärtige Zustand ist der, daß viel geforscht, aber in der Schule wenig innoviert wird.

BERNFELD⁴¹ kennzeichnete bereits 1925 die Beharrungstendenzen der Schule sehr scharf, wenn er eine totale Abhängigkeit der Organisation der Erziehung von der ökonomisch sozialen Struktur feststellt, so daß Erziehung für ihn immer konservativ sein muß, sie nie Vorbereitung für eine Strukturveränderung der Gesellschaft sein kann, sondern immer erst die Folge der vollzogenen. Da die Erziehung also immer rückständig ist, könne ihr Fortschritt - so BERNFELD - nur darin bestehen, daß diese Rückständigkeit ein Stückchen überwunden wird.

Dieser pessimistischen und theoretisch zu undifferenzierten Auffassung ist allerdings entgegenzuhalten, daß in vergleichbaren Schulsystemen Schüler völlig unterschiedlich unterrichtet werden, daß es infolgedessen zu völlig unterschiedlichen Unterrichtsergebnissen kommt, mithin die Schüler unterschiedlich qualifiziert beziehungsweise auf "das Leben vorbereitet" werden. Diese Tatsache entspricht dem Hauptpostulat dieser Untersuchung, daß es in der Schule Handlungsspielräume gibt, die sogar für systemverändernde Innovationen genutzt werden können. Von vielen Autoren und Kritikern scheint vergessen zu werden, daß es bei Schulreformen meist um Zeiträume von ein bis zwei Generationen geht und daß Reform und Innovation in der Alltagspraxis mehr mühselige Kleinarbeit als großspurige Proklamationen bedeuten, wenn sie von einem "Scheitern der Bildungsreform" usw. sprechen.

Organisationen wie die Schule stehen immer in einem Spannungsverhältnis von Stabilität und Dynamik, die die Determinanten für die Verbesserung des Systems darstellen.⁴² Mit diesem Spannungsverhältnis ist allerdings noch nichts über den systemstabilisierenden oder -verändernden Charakter von Innovationen ausgesagt. Die Komplexität der gesamten Problematik wird jedoch deutlich, wenn unter Zugrundelegung eines Verständnisses von Innovation als "ein überlegter Versuch, die Praxis in Relation zu gesetzten Zielen zu verbessern"⁴³, gefragt wird, für wen Innovationen gut sind, wem sie nützen sollen und inwieweit es beispielsweise gerechte Innovationen geben kann, wenn die politische Dimension tangiert wird. Der an sich positiv

besetzte Begriff Innovation muß deshalb inhaltlich derart konkretisiert werden, daß deutlich wird, daß es kaum Innovationsfelder gibt, die für alle von der Innovation betroffenen Vorteile bringen. Die Frage ist deshalb nicht allein, ob eine Innovation eine Verbesserung des Status quo darstellt, sondern wer von dieser Verbesserung profitiert. Innovationen stellen darum Wert- und Machtkonflikte dar, sie beinhalten insbesondere mit etwaigen Initiierungsabsichten der unteren Schulaufsicht Konflikte innerhalb der praktischen Umsetzung und auf der psychologischen,⁴⁴ der moralischen und der pädagogisch-politischen Ebene.

Das innovative Handeln von Schule und Schulaufsicht läßt sich durch die folgenden vier Ebenen theoretisch kategorisieren:

1. Normebene
2. Machtebene
3. Umsetzungsebene
4. Akzeptanzebene

Die Normebene stellt die Plattform für den Streit und gegebenenfalls Ausgleich konfligierender Interessen dar.

Die Machtebene erfaßt die praktischen Umsetzungsmöglichkeiten einzelner Innovationen.

Auf der Handlungsebene geht es um die Umsetzung von Innovationen, wobei sich hier zweckrationale und anarchistische Umsetzungsstrategien gegenüberstehen können.

Schließlich erfaßt die Akzeptanzebene die psychische Verarbeitung von Innovationen durch die beteiligten Gruppen und Instanzen.

Zu allen vier Ebenen liegen unterschiedlich weit entfaltete Theoriebildungen vor. Sie stehen nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander, sondern erfassen unterschiedliche Segmente von Entscheidungs-, Handlungs- und Begründungsprozessen.

Die OECD führte Anfang der 70er Jahre eine bedeutende Untersuchung zur Innovationsfähigkeit der Schule durch, veröffentlicht unter dem Titel "Close Studies of Educational Innovations", 1973. Aufgrund der Ergebnisse dieser Studien gelang es, einen theoretischen Zusammenhang zwischen den "Typen der Veränderung" und den "Ebenen der Entscheidung" zu konstruieren. DALIN faßt die Ergebnisse folgendermaßen zusammen:

"1. Schulentwicklung, die Änderungen der Ziele und Funktionen der Schule anstrebt (und damit politisch ist), erfordert eine zentrale Entscheidungsebene.

2. Veränderungen von Rollen, Verhaltensweisen und Haltungen erfordern größtmögliche aktive Teilnahme der Betroffenen. Entscheidungen müssen daher so weit wie möglich auf die Ebene der Handelnden verlegt werden.

3. Innovationen können nicht mechanisch von einem Ort auf andere "verteilt" werden. Jede Schule muß einen kontinuierlichen Lernprozeß durchmachen und ihre eigenen Lösungen finden.

4. Keine bestimmte Änderungsstrategie ist "besser" als eine andere. Strategien müssen in Relation zum Ziel gesehen werden, und in der Regel müssen mehrere Strategien kooperativ eingesetzt werden."⁴⁵

Für die vorliegende Untersuchung haben die Punkte 2. und 3. der Ergebnisse der OECD-Studie eine vorrangige Bedeutung. Punkt 2. gibt die Richtung und die Tendenz an, in die sich die Innovationsinitilierung der unteren Schulaufsicht bewegen sollte, während Punkt 3. unterstreicht, daß Innovationen nicht von einer Schule auf eine andere zu übertragen sind, mithin eine Abkehr von einer technologischen Innovationsinitilierung signalisiert. Es ist dabei evident, daß für die Initilierung von Innovationen eine Instanz vonnöten ist, der einerseits das lokale und kulturelle Umfeld einer Schule bekannt ist - als ein Indiz möge dafür gelten, daß ein- und dieselben Innovationsprojekte an einer Schule gelingen, während sie bei der anderen auf Widerstand stoßen -, die andererseits aber aufgrund einer Distanz und durch den Kontakt zu mehreren Schulen aus einer Außenperspektive über Vergleichskriterien und Anregungspotentiale verfügt, deren Effizienz noch durch eine begrenzte fachaufsichtliche Zugriffsmöglichkeit erhöht werden kann. Dem Anspruch nach verfügt die untere Schulaufsicht innerhalb der gesamten Schulverwaltung am ehesten über diese Qualifikationen, so daß sie auch bei der inneren Schulentwicklung eine zentrale Rolle spielen muß.

Bereits oben wurde darauf hingewiesen, daß Innovation als Prozeß zu verstehen ist, der sich über einen langen Zeitraum erstreckt. Zusätzlich setzt sich immer mehr die Erkenntnis durch, daß die am Innovationsprozeß beteiligten Individuen stärker in das Zentrum des Interesses zu rücken sind. Die persönlichen Gefühlslagen der Lehrer - aber auch der Schulräte - wie Enttäuschungen, Motivationen usw., die aus ganz anderen Bereichen als der Schule herrühren können, entscheiden wesentlich mit über den Erfolg einer Innovation.⁴⁶ Gerade die isolierten Formen der Beschlußfassung über Innovationsprojekte samt ihrer formalen Umsetzungsstrategien haben in der Vergangenheit immer wieder dazu geführt, daß faktisch nichts umgesetzt

wurde. Ein typisches Beispiel ist das Verhalten der Lehrer auf Gesamtkonferenzen, in denen es nicht selten zu einstimmigen Beschlüssen über Innovationsvorhaben kommt, weil Beschlüsse in größeren Gremien anonym und für den einzelnen unverbindlich bleiben, so daß die Auswirkungen gleich null bleiben, weil die tatsächliche Umsetzungsbereitschaft fehlt. Innovationen erscheinen wünschenswert, werden aber unrealisierbar, sobald sie implizieren, daß die Tatkraft des einzelnen gefordert ist.

Für das Interaktionsverhältnis von Lehrer und Schulrat ist es notwendig, daß ein Schulrat sich möglichst oft direkt in die Schule begibt, um Entfremdung, Isolation und Animositäten abzubauen. Denn:

"The classical problem in the management of educational change is the fact that the groups, we are talking about, namely, (1) those who benefit, (2) those who decide and (3) those who have to change, are often individuals and groups with different roles. They live and work apart from each other, and the result is alienation."⁴⁷

Nach all diesen Überlegungen wird deutlich, daß eine lediglich inhaltliche Umorientierung bei einzelnen Themen im Unterricht bestenfalls als oberflächliche Progressivität bezeichnet werden kann, die wahre Mißstände und Innovationserfordernisse verschleiert. Hinzu kommt, daß es relativ leicht für einen Lehrer ist, Inhalte umzuwechseln, sich aber nicht selbst durch die Reflexion der eigenen Rolle mit in den Unterricht einzubringen. Unterricht dient dann im faktischen Verhalten des Lehrers primär der eigenen Stabilisierung. Erschwerend wirkt weiterhin, daß Innovationen zumindest in ihrer Anfangsphase immer unter dem Druck und dem Zwang stehen, sich, gemessen am Status quo, bewähren zu müssen beziehungsweise diesem qualitativ überlegen zu sein, während das bestehende System weitgehend die kritiklose Zustimmung der Allgemeinheit beziehungsweise auch (Schul-) Öffentlichkeit findet. Von dieser werden Innovationen nur dann akzeptiert, wenn die Umweltveränderungen so beträchtlich sind, daß die Struktur und die Ziele einer Organisation den Umweltbedingungen in wesentlichen Punkten nicht mehr entsprechen, oder wenn die Organisationen sich selbst in einem solchen Maße ändern, daß Korrekturen erforderlich sind.⁴⁸ Diese Diskrepanzen sind aber im Bereich der Schule nicht nur von Außenstehenden schwer auszumachen, sondern auch Lehrer sehen oft nicht die Notwendigkeit innovativen Verhaltens, so daß Innovationsbestrebungen im

Bereich der Schule selten eine breite Zustimmung finden. Außerdem ist das Verhältnis von Funktionsfähigkeit des gesellschaftlichen Gesamtsystems und schulischer Innovationsnotwendigkeit nicht restlos geklärt, so daß Systemnotwendigkeiten nicht unbedingt als Argumentationshilfen herangezogen werden können. Schließlich soll noch auf einen Gesichtspunkt hingewiesen werden, der sich konkret in der Frage darstellt, ob und inwieweit es überhaupt möglich ist, Innovationen losgelöst vom Kontext schulischer Voraussetzungen zu sehen. Individuelle Verhaltensänderungen der Lehrer im weiter oben angegebenen Sinne haben möglicherweise in letzter Konsequenz auch einen Wandel der Strukturen und Normen der Organisation Schule zur Voraussetzung. So ist die Rede davon,⁴⁹ daß "Reformen im nicht reformierten Kontext" kaum möglich sind, und Änderungen an einer Stelle des Schulsystems Änderungen der Schüler, Eltern, Arbeitsverhältnisse, Gesellschaft usw. erfordern, woraus sich eine starke Interdependenz von Innovationen und deren Umfeld ergibt. Innovationen können demnach dann vollständig zunichte gemacht werden, wenn die Organisationsstrukturen und die sozialen Beziehungen unverändert bleiben. Von einem realitätsbezogenen Standpunkt aus ist es deshalb sicherlich vorteilhaft und entscheidend, daß auch das Umfeld geändert wird, wenn Innovationen Bestand haben sollen. Da aber in dieser Untersuchung die Existenz von Handlungsspielräumen postuliert wird, ist impliziert, daß die derzeitigen Organisationsstrukturen der Schule Innovationen in einem kleinen, beschränkten Rahmen noch nicht behindern, sondern daß unterrichtliche Realität in einem beträchtlichen Maße änderbar ist, auch ohne daß die Änderung der Organisationsstrukturen der Schule entscheidende Voraussetzung ist.

Der DEUTSCHE BILDUNGSRAT⁵⁰ unterscheidet auf schulischer Ebene drei Innovationsstrategien, bei denen es sich um Übernahmen aus der US-amerikanischen Literatur handelt:

1. die "politisch-administrative Strategie" oder das "Bürokratiemodell", bei der es sich um Innovationen "von oben nach unten" handelt. Eine politische Spitze setzt Innovationen durch, weil sie die Macht ausübt.

2. das "Research-Development-Dissemination-Modell" ("RDD-Modell") oder das "Technologiemodell", bei dem die wissenschaftliche Planung und Kontrolle den Mittelpunkt bilden. Planung, Forschung, Entwicklung und Verbreitung kennzeichnet die chronologische Abfolge dieses Modells.

3. das "Problemlösungs-Modell", bei dem die Betroffenen Innovationen aus einem gemeinsamen Problemlösungsprozeß entwickeln. Die Lehrer - und gemäß den Intentionen dieser Untersuchung nach Möglichkeit auch der Schulleiter - verändern durch die gemeinsame Auseinandersetzung mit Problemen und Einstellungen die "alte" Praxis und schaffen sich neue normative Orientierungen.

Es ist offensichtlich, daß die dritte Strategie den bisher angestellten Überlegungen und Analysen am ehesten entspricht. Bezogen beispielsweise auf den Bereich curricularer Innovationen mußte der Lehrer an der Erstellung von Curricula beteiligt werden. Ihm kommt also als Innovationsfaktor eine zentrale Stellung zu, die er aber nur dann ausfüllen kann, wenn ihm durch die untere Schulaufsicht die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dagegen sind bisher in der Bundesrepublik Deutschland Lehrpläne und Richtlinien fast ausschließlich durch die von Parteien, Lehrerverbänden, Schulbuchverlagen usw. beeinflusste ministerielle Obrigkeit festgelegt worden. Dabei bleiben die Lehrer faktisch Objekte der Entwicklung, wenn man von dem geringen Anteil der Lehrer, die in Richtlinienkommissionen tätig sind, einmal absieht. So kommt es zu Widersprüchen, daß Lehrer einerseits das Lernziel Selbst- und Mitbestimmung vermitteln sollen, dieses aber in ihrem eigenen Berufsfeld nicht praktizieren können. Das logische Plädoyer für eine schulnahe Curriculumentwicklung entspricht dem Votum dieser Untersuchung für eine generelle Entscheidungsverlagerung nach unten. Denn sowohl das Scheitern der "teacher proof" erarbeiteten Großcurricula in den USA als auch das "RDD-Modell", das ebenfalls "von oben nach unten" ausgelegt ist, legen dies nahe.

BESSOTH⁵¹, für den Schulleiter häufiger Gebäudeverwalter als pädagogische Leiter sind und für den Kollegen einen Großteil ihrer Energien darauf verwenden, "die Schule am Laufen zu halten" - hiermit hat er sicher nicht unrecht -, plädiert für eine Individualisierung des Unterrichts und arbeitet entsprechend seinem Arbeitsschwerpunkt den Beitrag einer "positiven Schulverwaltungsreform" für ein generelles Ziel "Humanisierung" des Lernens heraus. Die Notwendigkeit einer stärkeren Pädagogisierung der Schularbeit als Innovationsfeld wird inzwischen auch von kultusministerieller Seite betont.⁵² Daneben wird unter "innerer Schulreform" eine Überwindung der "Kopflastigkeit, Herzlosigkeit und Linkshändigkeit"⁵³ verstanden. Einen ganzen Katalog von Maßnahmen für eine Humanisierung der

Schule liefert SINGER⁵⁴, für den ebenfalls alle Schüler "überwertig in die Bahn des Intellektuellen gedrängt werden", wenn er unter anderem beispielsweise für eine größere Berücksichtigung des Emotionalen, eine stärkere Betonung des Musischen, eine höhere Berücksichtigung des Bewegungsdranges, für mehr Möglichkeiten für praktisches Tun und für die Einbeziehung von Arbeitserfahrungen eintritt.

Als allgemeine Zielrichtung von Innovation ist deshalb das "Lernen mit Kopf, Herz und Hand"⁵⁵ zu benennen. Diese Zielrichtung ließe sich unter anderem durch folgende Innovationsfelder ansteuern:

- feste Institutionalisierung von Formen horizontaler Kontrolle,
- Öffnung der Schule,
- regionalbezogene Interpretation von Richtlinien und Erlassen,
- Erweiterung der Handlungsspielräume von Schule und Schulaufsicht,
- Erweiterung und Intensivierung projekt- und handlungsorientierter Unterrichtsformen,

um nur einige Beispiele zu nennen.

Weil schulische Innovationen jedoch prozessual verstanden werden müssen, kann in dieser Arbeit selbstverständlich nicht festgelegt werden, was für die einzelne Schule vorrangige Innovationsfelder sein sollten, da dies einen gemeinsamen Entscheidungsprozeß von Lehrern und Schulrat voraussetzt. Allgemein ist es lediglich möglich, die Grobrichtung zu bestimmen, die sich gegenwärtig in einer Humanisierung des Lernens konkretisiert.

1.4 Der aktuelle Stand der Bildungsverwaltungsforschung unter besonderer Berücksichtigung der Untersuchungen zur unteren Schulaufsicht

Grundsätzlich ist bereits umstritten, inwieweit es überhaupt berechtigt ist, ohne Einschränkungen und Vorbehalte von einer Bildungsverwaltung zu sprechen, statt sie als ein Bündel von untereinander isolierten Funktionen, nicht jedoch als organisatorische Einheit aufzufassen. Als Symptome für diese Auffassung werden vor allem die auffälligen Zersplitterungen der Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltungen von Bildungseinrichtungen herangezogen.⁵⁶ Wenn

deshalb noch nicht einmal Einigkeit über die Struktur des Forschungsgegenstandes, besteht, dann ist es verständlich, daß Forschungen zur Bildungsverwaltung nicht nur einen erheblichen Nachholbedarf haben, sondern sogar noch immer in ihren Anfängen stehen. Dies gilt zumindest für die Bundesrepublik Deutschland in einem verstärkten Maße, wohingegen beispielsweise in den USA und Kanada ein fortgeschritteneres Stadium der Bildungsverwaltungsforschung zu konstatieren ist.⁵⁷ Um die Qualität eines solchen fortgeschritteneren Stadiums zu bewerten, wäre es allerdings eine unabdingbare Voraussetzung, eine kritische Zielanalyse dieser Forschungen vorzunehmen.

In bezug auf die in dieser Untersuchung verhandelte Problematik erscheint es für eine Skizzierung des Forschungsstandes sinnvoll, zunächst die allgemeine Entwicklung der Verwaltungswissenschaft stichwortartig zu referieren, danach eine Analyse der zentralen Probleme der Bildungsverwaltungsforschung vorzunehmen, um dann in einem dritten Schritt den gewählten Ausgangspunkt dieser Untersuchung innerhalb der "Schulratsforschung" in der Bundesrepublik Deutschland zu verdeutlichen. Parallel dazu ist es schließlich durchgehend erforderlich, eine kritische Würdigung einzelner Positionen vorzunehmen.

BODENSIEK⁵⁸ unterscheidet drei Entwicklungsstufen der Organisations- und Verwaltungswissenschaft. Zu den klassischen Ansätzen der Verwaltungswissenschaft als der ersten Entwicklungsstufe sind die Arbeiten von Taylor, dem Begründer des "Scientific Management" oder der "Wissenschaftlichen Betriebsführung", die Bürokratieanalyse Max Webers und die formale Organisations- und Managementlehre Fayols zu rechnen. Die verhaltens- und entscheidungsorientierten Ansätze gehen hauptsächlich auf Elton Mayo als dem "Entdecker" des Human-Relations-Ansatzes zurück. Die moderne Organisationswissenschaft als dritter Ansatz zeichnet sich durch zwei Tendenzen aus. Auf der einen Seite wird durch eine Vielfalt empirischer Untersuchungen versucht, die Organisationstheorie auf eine wissenschaftliche Stufe zu heben. Auf der anderen Seite steht das Bemühen, das aufgesplitterte Organisationswissen in einen umfassenden theoretischen Rahmen zu integrieren. Entsprechende integrative Rahmenkonzepte wurden unter anderem von PARSONS⁵⁷ und LUHMANN⁶⁰ entwickelt. Während PARSONS mit seiner strukturfunktionalen Systemtheorie einen großen Einfluß auf die Sozialwissenschaft nehmen

konnte, wurde LUHMANN in der Bundesrepublik Deutschland der Hauptvertreter des systemtheoretischen Ansatzes. Es kann an dieser Stelle keine kritische Würdigung der Leistung des Ansatzes für die Erziehungswissenschaft in Verbindung mit der "Schulratsforschung" vorgenommen werden, dennoch wird im Verlauf der Untersuchung deutlich werden, daß sich für die hier behandelte Problematik eine Monopolisierung eines systemtheoretischen Rahmenkonzeptes nicht empfiehlt. Interessanterweise beziehen sich die meisten Untersuchungen zur Schulverwaltung auf die Bürokratieleanalyse von Max Weber.

Für BODENSIEK⁶¹ liegt der Unterschied zwischen Organisationswissenschaft und Verwaltungswissenschaft in der Einbeziehung des Verwaltungsrechts und politologischer Aspekte innerhalb der Verwaltungswissenschaft. Die Bildungsverwaltung, oder noch spezifischer: die Schulverwaltung stellt bisher in der Theorie generell ein Teilgebiet der Verwaltungswissenschaft dar.

Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten von Amerika, wo das Studienfach "Educational Administration" bereits von über tausend Vollzeit-Professoren unterrichtet wird,⁶² kann man in der Bundesrepublik Deutschland von einer Etablierung der Bildungsverwaltungswissenschaft im eigentlichen Sinne noch nicht sprechen. Zwar beschäftigt sich die Wissenschaft schon seit geraumer Zeit mit Problemen der Bildungsverwaltung, aber von einer grundlegenden Theoriebildung beziehungsweise breiter empirischer Forschung kann noch keine Rede sein.

Abgesehen von dem Bereich des Schulrechts, der in der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich von HECKEL⁶³ und in neuerer Zeit von AVENARIUS⁶⁴ vertreten wird, steht die gesamte Bildungsverwaltungsforschung noch in ihren Anfängen. Veröffentlichungen sind zwar heute nicht mehr so selten wie noch bis zum Beginn der 70er Jahre, sie stehen jedoch meist in einem isolierten Nebeneinander. Einerseits sind zwar bescheidene Theorieansätze vorhanden, andererseits aber werden ökonomische, politologische, soziologische und psychologische Untersuchungen noch nicht in einen gemeinsamen Kontext gebracht, von einer Einbeziehung der Erziehungswissenschaft ganz zu schweigen. Paradoxerweise gilt dies gerade für die Bildungsverwaltungsforschung.

Die Erziehungswissenschaft selbst hat sich bisher nur wenig mit der Verwaltung ihrer eigenen Institutionen beschäftigt. Nach wie

vor grassiert unter Pädagogen die These von dem Spannungsverhältnis von Organisation und Erziehung.

Wenngleich seit den 70er Jahren überhaupt erst einzelne Ansätze auszumachen sind, ist TERHART⁶⁵ beizupflichten, der feststellt, daß "nun eine gewisse Stagnation der organisationsbezogenen Diskussion innerhalb der Erziehungswissenschaft, insbesondere im Bereich der Ansätze zur Theorie der Schule als Organisation, festzustellen" sei. Dabei ist die Frage des Verhältnisses von Organisation und Erziehung noch nicht abgeklärt. Ihre Beantwortung ist aber um so wichtiger, da heute in einer hochzivilisierten Gesellschaft alle Forschung, Lehre und Unterricht in irgendwie gearteten Organisationen stattfindet. Gegenwärtig ist mit TERHART zu resümieren, daß sich eine solche wünschenswerte Tendenz gerade nicht abzeichnet:

"Alles in allem kann man sagen, daß der von vielen sozialwissenschaftlich inspirierten Erziehungswissenschaftlern empfohlene Rekurs auf Organisationstheorie und -forschung, der die ebenso personenzentrierte wie institutionenblinde Denkweise klassischer Pädagogik überwinden helfen sollte, bisher noch nicht die in diesem Bereich gängige Gegenüberstellung von Organisation und Person (und damit: Erziehung) hat auflösen können. Vielmehr ist das Gegenteil eingetreten: Mit dem zur Verfügung stehenden begrifflichen Instrumentarium der Organisationssoziologie ist die These der Unvereinbarkeit von Organisation und Erziehung nur noch weiter angefeuert worden; eben weil sich auch in der Organisationssoziologie ein zielorientiert-rationalistisches und kommunikativ-interaktionsbezogenes Organisationsverständnis unversöhnlich gegenüberstanden."⁶⁶

In diesem Zitat kommen nicht die Bemühungen der Pädagogik um eine Überwindung des Widerspruches von Organisation und Erziehung in einem adäquaten Maße zum Ausdruck, um die es auch BRIESE⁶⁷ geht, wenn er fordert, daß Verwaltungsprobleme von den Lehrern und der Erziehungswissenschaft als pädagogische Probleme erkannt werden müssen und eine Integration der Bildungs- und Verwaltungswissenschaft in die Erziehungswissenschaft versucht werden muß. Darüberhinaus weist BRIESE⁶⁸ auf den äußerst wichtigen Gesichtspunkt des erziehungswissenschaftlichen Defizits innerhalb der Bildungs-Verwaltungsforschung hin, der weiter unten noch näher angesprochen werden wird. Vorweg wird aber aus diesem Gesichtspunkt deutlich, wie gefährlich es ist, Systemtheorie als alleiniges Rahmenkonzept zu monopolisieren. Denn das hieße, unter einer Vorwegnahme der Trennung von Politik und Verwaltung Schulverwaltung zu einem politik- und gesellschaftsfreien Bereich mit technisch lösbaren

Problemen umzubilden.⁶⁹ Bildungsverwaltungsforschung ist ein Gegenstand verschiedener Wissenschaftsdisziplinen, Probleme der Bildungsverwaltung können nur im Rahmen eines interdisziplinären Forschungskonzeptes angemessen angegangen werden. Für RICHTER stellen sich in seinem Gutachten zur Bildungsverwaltungsforschung für die Zukunft vor allem zwei Fragen:

"1. Welche Relevanz besitzt eine als Lernumwelt konzipierte und analysierte Bildungsverwaltung für die sich im Bildungswesen vollziehenden Lernprozesse?

(...)

2. Welche politischen Konflikte werden im Bildungswesen ausgetragen, und welchem Handlungsmodell folgt die Konfliktaustragung?

(...)

Die Planung der Bildungsforschung im Bereich der Bildungsverwaltung sollte diesen beiden Fragen Priorität einräumen."⁷⁰

RICHTER⁷¹ gesteht dabei ein, daß die Bildungsverwaltung ein schwer zugänglicher Bereich ist, und erklärt die derzeitige Forschungssituation indirekt dadurch, daß die Bildungsverwaltung Forschung über sich selbst kaum gewohnt ist, nur durch "Ärger" in den Schulen bisher mit der Forschung in Berührung kam und hauptsächlich nur Erfahrung mit Forschung hat, die "auf interne Rationalisierung oder externe Denunziation" zielte. Die Folge davon wiederum ist, daß innerhalb der Bildungsverwaltung die Tendenz besteht, sich "abzuschotten" und beispielsweise erforderliches Forschungsmaterial nicht zugänglich zu machen. Vergleichbar den Industriebetrieben und anderen Organisationen der privaten Wirtschaft wird Forschung nur unterstützt beziehungsweise geduldet, soweit "untere Etagen" erforscht werden. Nach oben hin werden die Erkundung und Datensammlung immer schwieriger. Daß es demnach leichter ist, in einer Schule eine empirische Untersuchung zum Schülerverhalten als zur Innovationsrelevanz der unteren Schulaufsicht durchzuführen, versteht sich von selbst.

Auf die Beziehungen zwischen Verwaltung und Schule wies 1954 bereits BECKER⁷² hin. In dem berühmt gewordenen Aufsatz "Die verwaltete Schule" kann die Eröffnung der Diskussion über die Schulverwaltung in der Nachkriegszeit der Bundesrepublik Deutschland gesehen werden. Bereits damals machte sich BECKER dafür stark, die Freiheitsräume der Schule zu erweitern und die Schule nicht mehr als unterste Verwaltungsinstanz zu begreifen. Diese Tendenz

schlug sich bis 1973 auch in der Veröffentlichung des DEUTSCHEN BILDUNGSRAATES "Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen" mit dem Untertitel "Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern"⁷³, an deren Entwurf BECKER maßgeblich beteiligt war, nieder. 1974 wies ELLWEIN ebenfalls unter dem Titel "Die verwaltete Schule"⁷⁴ auf die Beziehung zwischen Verwaltung und Schule und ihre Auswirkungen hin. FÜRSTENAU⁷⁵ beschäftigte sich 1967 mit der Organisationsstruktur der Schule und kam zu dem Ergebnis; daß das Bürokratiemodell der Schule und damit dem Unterricht nicht angemessen ist. Er empfiehlt deshalb ein Human-Relations-Bürokratiemodell. Leider hat FÜRSTENAU diesen von ihm selbst entwickelten Ansatz später nicht weiterverfolgt. Daneben hat vor allem auch RUMPF⁷⁶ immer wieder in seinen Veröffentlichungen auf das Spannungsverhältnis von Schule und Verwaltung hingewiesen. Bis zur Gegenwart gilt aber, daß es sich bei den Untersuchungen um einzelne Vorhaben handelt, wobei das Verhältnis von Organisation und Unterricht letztlich ungeklärt blieb, so daß sie auch nicht zu einem erheblichen Fortschritt der Bildungsverwaltungsforschung beitragen konnten.

Im Rahmen dieses Abschnittes kann selbstverständlich keine vollständige Beschreibung aller Ansätze und Tendenzen der jüngsten Vergangenheit geleistet werden. Stattdessen genügt es, festzustellen, daß sich in bezug auf die Bildungsverwaltungsforschung drei grobe theoretische Ansätze unterscheiden lassen:

1. der bürokratietheoretische Ansatz, der sich hauptsächlich mit der Auswirkung der Bürokratie auf die Schule beschäftigt,⁷⁸
2. die Ansätze der Theorie der formalen Organisation und der Systemtheorie, in denen die Bürokratie nicht mehr im Mittelpunkt des Interesses steht⁷⁹ und
3. ein marxistischer Ansatz einschließlich der "Kritischen Theorie" der "Frankfurter Schule", dem es um die gesellschaftliche Perspektive und die Beziehungen zwischen dem polit-ökonomischen System und der Schule geht.⁸⁰

Gemäß den von BODENSIEK (siehe S. 24) formulierten Entwicklungsstufen ist der erste der hier genannten Ansätze der klassischen Stufe zuzurechnen, während die anderen beiden sich vorrangig auf die dritte Stufe, die moderne Organisationswissenschaft beziehen. Wegen der zahlreichen Überlappungen und Überschneidungen in vielen Veröffentlichungen scheint eine weitergehende uneingeschränkte Zuordnung nicht angemessen. Dieser Abschnitt wäre jedoch nicht vollständig, ohne einen Hinweis auf die Forschungskonzepte zu geben, die

sich in den letzten beiden Jahrzehnten in der Bundesrepublik Deutschland etabliert haben und die unter einer vorzugsweise pragmatischen Perspektive eine Rationalisierung und Effizienzmaximierung der Bildungsverwaltung anstreben. Gelegentlich wird in diesem Zusammenhang sogar von drei "Schulen" gesprochen: erstens die Betriebslehre, die maßgeblich von ORTNER⁶¹ vertreten wird, dann die Studien des Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung, die hauptsächlich von BESSOTH⁶² betrieben wurden, schließlich das reine Management-Konzept des "Harzburger Modells", als dessen maßgeblicher Vertreter VOGELSANG⁶³ gilt. Auffällig ist an allen drei Ansätzen, daß sich verschiedene Wissenschaftsdisziplinen isoliert mit Fragen der Schulverwaltung befassen, wobei die erziehungswissenschaftliche Dimension weitgehend ausgeklammert bleibt. Bevorzugt wird nach wie vor die beschränkte Perspektive einer Organisations- und Managementwissenschaft, aus der Vertreter aller möglichen Wissenschaftsdisziplinen Konzepte für die Organisation der Bildungsverwaltung entwickeln, nur die Erziehungswissenschaft selbst kommt dabei kaum zum Zuge. Mithin denken Vertreter aus fremden Wissenschaftsdisziplinen darüber nach - und sie beeinflussen nicht selten kultusministerielle Entscheidungen ganz wesentlich -, wie die Pädagogen ihren Bildungsbereich zu organisieren haben. Diese Forschungsrealität erscheint fast wie ein Spiegelbild des Schulalltags, in dem Lehrer zwar in einem gewissen Rahmen selbständig unterrichten und erziehen dürfen, wo jedoch übergreifendere Entscheidungen meist von Nicht-Pädagogen beziehungsweise "Nicht-mehr-Pädagogen" getroffen werden, da bereits bei Schulleitern eine schleichende "Juristifizierung" des Denkens und Handelns einsetzt. Zwar sind auch in den Kultusministerien zahlreiche Nicht-Juristen tätig, allein der insofern nicht ganz korrekte Begriff des "Juristenmonopols" weist aber schon auf die Art und Tendenz der Entscheidungsfindung hin.

Zusammengefaßt läßt sich feststellen, daß es aktuell zwei Stränge der Bildungsverwaltungsforschung gibt, nämlich erstens mehr soziologisch und pädagogisch orientierte Vorgehensweisen und zweitens eine ökonomisch orientierte Verwaltungswissenschaft. Für die Zukunft werden sich beide öffnen und ein Stück aufeinander zugehen müssen, wenn es zu einem echten Fortschritt für die Unterrichtsrealität kommen soll. Im folgenden wird der Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung zu verdeutlichen versucht, wobei gleichzeitig eine kurze Darstellung der relevanten Positionen und Veröffentlichungen zu dem behandelten Problemfeld erfolgt.

Bei einer kritischen Analyse der Literatur, die sich in spezieller Form mit der unteren Schulaufsicht beziehungsweise dem Schulrat befaßt, sind zwei Arten zu unterscheiden: erstens eigene Veröffentlichungen von Schulaufsichtsbeamten, und zweitens Veröffentlichungen über die untere Schulaufsicht. Für die erste Gruppe vermittelt bereits ein kurzer Überblick⁸⁴, daß es sich bei diesen Schriften mehr um "Erzählungen" von Erlebnissen aus dem "Alltag" eines Schulrates handelt, die je nach Autor eher als Verzweiflungsschriften oder als patriarchalische Ratgeber bezeichnet werden können, als um theoriegeleitete systematische Analysen. Zu diesem Ergebnis kommen auch HEINZ S. ROSENBUSCH und HANS-JÜRGEN SCHULZ⁸⁵, die "alle Titel in Buch- oder Aufsatzform, die seit 1955 in der Bundesrepublik Deutschland erschienen sind oder erreichbar waren", aufgearbeitet haben.

"Vermerkt werden muß, daß es sich dabei in der Hauptsache um vulgärpädagogische Beiträge handelt, die analytisch wertlos sind, jedoch als Quellen bzw. Illustrationen verwendet werden können. Auffällig war, daß die Zahl der Arbeiten mit der Zeit immer geringer wurde."⁸⁶

Dieses Ergebnis ist auch für die jüngste Vergangenheit tendenziell zu bestätigen, wenngleich konstatiert werden muß, daß sich Schulräte heute stärker bemühen, ihre Arbeit in abgesicherterer Form in Veröffentlichungen zu verdeutlichen. Man würde der Arbeit der Schulräte nicht gerecht, würde dies nicht erwähnt werden, auch wenn diese Veröffentlichungen nicht als Forschung zu charakterisieren sind. Nach wie vor gilt aber, daß es wenig Basismaterialien gibt, die sich auf fundierte Untersuchungsergebnisse stützen. Die Ursache hierfür liegt vor allem in der schon angedeuteten fehlenden Forschungstradition und dem geringen Forschungsinteresse in Verbindung mit einem wenig ausgeprägten Problembewußtsein über die Bedeutung der Verwaltungsstruktur des Bildungswesens für die Lernorganisation im Unterricht.⁸⁷

Abschließend sollen die wichtigsten empirischen Untersuchungen, die sich in etwa in den letzten zehn Jahren in der Bundesrepublik Deutschland mit der Arbeit der unteren Schulaufsicht, sprich: des Schulrates, befaßt haben, genannt werden.

- Mittels des methodologischen Konzeptes einer teilnehmenden Beobachtung untersuchte ZÜBKE⁸⁸ die Arbeit der unteren Schulaufsicht vor allem unter den Gesichtspunkten der Verwaltungsabläufe und Entscheidungsprozesse. Bereits vor mehr als 10 Jahren wandte ZÜBKE damit ein Verfahren an, das als eine

Vorgehensweise der qualitativen Sozialforschung in der Zwischenzeit zunehmende Bedeutung erlangte, die sich vermutlich in der Zukunft in Anbetracht allgemeiner wissenschaftstheoretischer Überlegungen noch steigern wird. Auch in der vorliegenden Untersuchung nimmt die teilnehmende Beobachtung eine hervorgehobene Bedeutung ein.

- POSCHARDT⁸⁹ befaßte sich mit den Aufgabenbereichen und Rollenselbstdeutungen von Schulaufsichtsbeamten, indem er eine schriftliche Befragung vornahm. Als ein Hauptresultat seiner Untersuchung empfiehlt POSCHARDT Schulräten eine größere Rollendistanz.
- Weitgehend unbekannt blieb in der Diskussion die von HEIZMANN⁹⁰ untersuchte Fragestellung zur pädagogischen Dimension der Arbeit des Schulrates, der als Schulrat neben empirischen Erhebungen aus einer Binnenperspektive seine Analyse vornimmt. Einen besonderen Schwerpunkt bildet bei HEIZMANN die Analyse der Effizienz der Arbeit in den sogenannten Modellschulämtern, die in den 70er Jahren versuchsweise an drei Orten in Niedersachsen eingerichtet wurden und teilweise als Vorläufer der in Niedersachsen heute so genannten Schulaufsichtsämter gelten können.
- SCHWAB⁹¹ geht dem Problem einer Steuerung schulischer Arbeit durch die Schulaufsicht nach, indem er mit Schulräten Intensiv-Interviews durchführt. Damit wendet auch SCHWAB eine qualitative Methode an.
- Am umfassendsten setzen sich HOPF/NEVERMANN/RICHTER⁹² in einer groß angelegten qualitativen Untersuchung durch weitgehend offene Interviews mit zahlreichen Aspekten schulaufsichtlicher Tätigkeit auseinander. Durch Befragung von Schulräten in Berlin und in Südwürttemberg gehen sie Fragen des Aufbaus, der Struktur, der Formen und der Steuerungsmittel nach, sie untersuchen die historische Dimension der Aufsichtstätigkeit und befassen sich mit der Vermittlungsfunktion der Aufsicht, zum Beispiel mit der Vermittlung gesellschaftlicher Anforderungen. Diese Untersuchung bleibt ausschließlich deskriptiver Natur, sie will nicht handlungs- und reformbezogen sein "außer in dem sehr vermittelten Sinn, in dem jede Aufklärung eines Stücks sozialer Realität Ausgangspunkt für Reflexionsprozesse und für politisches Handeln sein kann."⁹³ In diesem Sinne ergeben sich aus der Fülle des konkreten Anschauungsmaterials auch wertvolle Anregungen für eine Veränderung der Schulpraxis.

Aus dieser Übersicht sollte deutlich geworden sein, daß die untere Schulaufsicht ein weitgehend unbearbeitetes Feld innerhalb der Erziehungswissenschaft darstellt. Merkwürdigerweise ist es seit 1980 etwas "stiller" um die Forschung zu Fragen der unteren Schulaufsicht geworden. Die Gründe hierfür liegen in der vermuteten Folgenlosigkeit von Forschungsergebnissen - sie beinhalten insoweit eine resignative Komponente - und in den Schwierigkeiten eines adäquaten methodologischen Zugriffs, wobei zunehmend Formen der Methoden-

kombination notwendig werden. Zu der hier verhandelten Rahmenthematik "Schulräte und Innovation" liegen bis heute keine Untersuchungen vor. Insofern erhält diese Untersuchung ihre Relevanz unter anderem auch aus der Integration der bisherigen Untersuchungen mit dem Aspekt Innovation. Daß es abgesehen davon auch wichtig ist, unter den gegebenen Bedingungen der gegenwärtigen Schule zu untersuchen, wo Innovationen realisiert werden sollen und können, das heißt, wie groß die Bandbreite an Innovationsmöglichkeiten ist, ergibt sich bereits aus dem einschlägigen Ergebnis der allgemeinen Innovationsforschung, nach dem die Schule mehr als vergleichbare Organisationen eine erhebliche Rückständigkeit aufweist, was die Verarbeitung von Erkenntnissen der Forschung und Wissenschaft anbelangt.

Abgesehen von der konkreten Problemstellung der vorliegenden Untersuchung sind allgemein für die nähere Zukunft in bezug auf die Bildungsverwaltungsforschung vor allem zwei Problem- und Aufgabenbereiche zu nennen: Erstens wird eine verstärkte Interdisziplinarität erforderlich sein, wenn alternative Innovationsmodelle für die Praxis wirksam werden sollen, zweitens darf sich die Bildungsverwaltung, die empirische Untersuchungen in ihrem Bereich genehmigen muß, nicht gegen solche Vorhaben abschirmen und stattdessen nur Projekte genehmigen, die sie selbst in Auftrag gegeben hat und die damit notwendigerweise Restriktionen unterliegen. Drittens gewinnen organisationssoziologische Analysen eine wachsende Bedeutung und Notwendigkeit, wenn die Zusammenhänge von Lern- und Verwaltungsorganisation adäquat erfaßt werden sollen. Aus diesen Gründen ist es wenig zweckmäßig, zum Beispiel Zukunftsperspektiven und -aufgaben vorzugsweise auf das isolierte Problem der Schulverwaltungsausbildung zu reduzieren, weil neue Ausbildungskonzepte allein noch keine Qualitätsveränderung der Struktur- und Funktionszusammenhänge der Schulverwaltung bedeuten.

1.5 Zur Methodologie der Untersuchung

Bevor das methodologische Konzept dieser Untersuchung aus dem Ansatz erziehungswissenschaftlicher Grundlagen entwickelt wird, soll zunächst gefragt werden, was die Nachbardisziplinen der Erziehungswissenschaft als Beitrag zur Lösung der hier verhandelten Problematik zu leisten vermögen. Es wurde dabei bereits aus den vorangegangenen Abschnitten deutlich, daß wesentlich das allgemeine Bürokratie-Konzept - wenngleich keine Nachbardisziplin - und die Organisationssoziologie für die hier behandelte Fragestellung von Bedeutung sind. Nach VOGEL⁹⁴ sind zwar durch eine einfache Anwendung der sozialwissenschaftlichen Bürokratietheorie die Probleme einer erziehungswissenschaftlichen Schultheorie nicht gelöst, aber die theoretische Erfassung der sozialen Wirklichkeit der Schule ist nur "unter Einbeziehung ihrer durch geltendes Recht festgeschriebenen Organisationsstruktur" möglich. VOGEL räumt allerdings ein, daß jener Idealtypus des bürokratischen Handelns "reformiert" werden müsse, weil sonst die Besonderheiten schulischen Verwaltungshandelns nicht angemessen erfaßt werden können. Auch VOGEL gesteht damit also ein, daß auf der konkreten Ebene unterrichtlichen Handelns Handlungsspielräume bestehen. Mit dem Bürokratiemodell läßt sich schulische Realität nur teilweise erfassen, weil Unterricht ein weitgehend bürokratiefreier Raum ist. Hinzu kommt, daß es mittlerweile so viele Auffassungen von Bürokratie und ihrer typischen Merkmale wie Autoren gibt, so daß im Interesse einer Transparenz für die vorliegende Untersuchung eine weitere Definition vorzunehmen wäre.

Die Organisationssoziologie leistet wichtige Dienste, wenn es beispielsweise um die Untersuchung von Entscheidungsstrukturen und -prozessen geht, oder wenn Rollensysteme analysiert werden. Die Auseinandersetzung mit diesem Ansatz durchzieht deshalb die gesamte Untersuchung. Aussagen dieses Modells werden immer dann herangezogen, wenn es die entsprechende Inhaltsstruktur verlangt. Indessen lassen sich schulische Vorgänge auch durch organisationssoziologische Modelle nicht vollständig erschließen. Die Reichweite ihrer Aussagen ist eingeschränkt, je mehr sie den direkten Unterricht tangiert.⁹⁵

Wenn damit diese "Nachbardisziplinen" der Erziehungswissenschaft als methodologische Konzepte keine hinreichende inhaltliche Legitimation bieten können, liegt es nahe, auf erziehungswissenschaftliche

Grundlagen zurückzugreifen, und zwar dies um so mehr, als gerade im letzten Abschnitt das erziehungswissenschaftliche Defizit innerhalb der gesamten Bildungsverwaltungsforschung deutlich herausgestellt wurde. Eine Analyse der gängigen Unterrichtspraxis macht dabei deutlich, daß unter dem Einfluß der empirischen Erziehungswissenschaft Erziehung und Unterricht in den letzten rund fünfzehn Jahren nicht wesentlich rationaler und vernünftiger geworden sind,⁹⁶ um an dieser Stelle den Begriff Effizienz zu vermeiden. So lange ist es aber her, seitdem im Jahre 1971 BREZINKA in seinem Buch "Von der Pädagogik zur Erziehungswissenschaft"⁹⁷ die Erwartung ausdrückte, durch das "Einläuten eines empirischen Zeitalters" innerhalb der Erziehungswissenschaft die traditionelle Pädagogik überwinden zu können.

Für TERHART⁹⁸ sind die Forschungsprogramme der empirischen Unterrichtsforschung inzwischen in gewisser Weise "heißgelaufen". Sie treten " - wenn auch immer hektischer - auf der Stelle." In Anlehnung an KUHNS⁹⁹ Modell der Wissenschaftsentwicklung ordnet TERHART die Erziehungs- und Unterrichtswissenschaften einem "vorparadigmatischen Stadium" zu, in dem eine Disziplin - wie zum Beispiel die Erziehungswissenschaft - "kein von allen ihren Mitgliedern geteiltes sozial festgelegtes kognitives System von Problemansichten, -definitionen, -bearbeitungs- und -lösungsmöglichkeiten hat. Die Forscher arbeiten auf unterschiedlichen Grundlagen, jeder thematisiert seinen Gegenstandsbereich auf unterschiedliche Weise, stellt unterschiedliche Fragen und erhält von daher Antworten, die andere nicht interessieren. 'Schulen' bilden sich und machen sich gegenseitig den Anspruch streitig, die Disziplin als Ganze zu vertreten."¹⁰⁰

Wenn diese Kennzeichnung des Standes der Erziehungswissenschaft zutrifft, erscheint es für den Rahmen der vorliegenden Untersuchung zweckmäßig, die hauptsächlichen Unterschiede methodologischen Vorgehens innerhalb der Erziehungswissenschaft zu isolieren, um daraus einen Methodenpluralismus zu entwickeln, der durch eine vorläufige Integration der verschiedenen Ansätze der komplexen Fragestellung der Untersuchung am ehesten gerecht wird. KLAFKI¹⁰¹ liefert für ein solches Denkmodell überzeugende Begründungen. Nach einer Skizzierung der Vorgehensweise der geisteswissenschaftlichen Pädagogik und ihrer hermeneutischen Methoden einschließlich der Analyse ihrer Kritik liefert KLAFKI¹⁰² zunächst wichtige Argumente für eine gegenseitige Ergänzung von Empirie und Hermeneutik, wenn er erstens

darauf hinweist, daß "jede empirische Methode Fragestellungen und Hypothesen voraussetzt, in denen immer schon Voraussetzungen geschichtlich-gesellschaftlicher Art, pädagogische Meinungen, scheinbare Selbstverständlichkeiten oder pädagogische Zielvorstellungen stecken", während zweitens erfahrungswissenschaftlich gewonnene Ergebnisse immer auf eine Interpretation angewiesen sind. In einem weiteren Gedankengang räumt KLAFFKI¹⁰³ ein, daß die geisteswissenschaftliche Pädagogik lange Zeit die Verflechtungen von Gesellschaft und Erziehung ignoriert hat und sich aufgrund ihrer traditionellen Fragestellungen den Kategorien kritischer Sozialwissenschaft lange Zeit verschloß. Deshalb könne und müsse die Hermeneutik "die ideologiekritische Perspektive in sich aufnehmen, wenn sie nicht hinter den erreichten Kenntnisstand zurückfallen will." So münden KLAFFKIs¹⁰⁴ Überlegungen letztlich in der Forderung nach einer strukturierten Kooperation von Hermeneutik und Empirie, wobei gesellschaftskritisch-ideologiekritische Fragestellungen integriert werden müssen. Abgesehen von der Einschränkung, daß beim gegenwärtigen Diskussionsstand noch nicht abgeklärt ist, wie diese Forderung nach einer strukturierten Kooperation forschungspraktisch im einzelnen einzulösen ist, ist hier darauf hinzuweisen, daß auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung dieser Anspruch nur in einem begrenzten Maße bewältigt werden kann. Dies stellt allerdings in keiner Weise die folgende Zielperspektive in Frage:

"Die drei großen Ansätze der Erziehungswissenschaft seit 1945 - die geisteswissenschaftliche Position, die erfahrungswissenschaftliche Position und die gesellschaftskritische Position - sind nicht einander notwendigerweise ausschließende Wissenschaftsrichtungen. Jede dieser Richtungen erhält erst in der Zuordnung zu den beiden anderen ihre wissenschaftliche Funktion oder genauer:

Erziehungswissenschaft kann nach der uns heute möglichen wissenschaftstheoretischen Einsicht nur durch die Integration der drei gekennzeichneten Ansätze ihren Aufgaben gerecht werden."¹⁰⁵

Deshalb erscheint es sinnvoll, Abstand zu nehmen von empirischen Konzepten, die sich zwar einerseits durch einen immer höheren Präzisierungsgrad auszeichnen, dadurch andererseits aber nur zu immer nichtssagenderen Resultaten gelangen, so daß die Anwendung der Erkenntnisse auf die Praxis immer schwieriger wird. Empirische Wissenschaft stellt in dem Zusammenhang dieser Untersuchung nicht - wie KÖNIG/ZEDLER¹⁰⁶ formulieren - "eine Möglichkeit neben anderen" dar, sondern, was erziehungswissenschaftliche Bildungsverwaltungsforschung anbelangt, einen ergänzungsbedürftigen Teil eines komplexen methodologischen Zugriffs. Darüberhinaus erscheint es bei genauerer Betrachtung angezeigt, Empirie unter erziehungswissen-

schaftlichen Aspekten noch ein Stück weiter zu relativieren, wenn die Flut von Experimenten und Untersuchungen berücksichtigt wird, die ohne wesentlichen Erkenntnisgewinn blieben, obgleich sie sich strikt an statistische Methoden, Experimentalk Techniken usw. hielten. HAFT/KORDES erläutern die heute bestehende Problemsituation folgendermaßen:

"In der Erziehungs- und Bildungsforschung genügt es noch weniger als in der Sozialforschung, mit 'harter Messung' möglicherweise Banales exzellent zu erforschen. Vielmehr ist es für sie und die von ihr betreute Erziehungswirklichkeit beinahe überlebensnotwendig, wichtige und komplexe Untersuchungen auch mit Methoden anzugehen, die auf den ersten Blick nicht optimal scheinen."¹⁰⁷

Einen Schritt weitergehend, wäre vorsichtig mit FEYERABEND¹⁰⁸ zu formulieren, ohne dessen methodologische Position zu übernehmen, daß "für objektive Erkenntnis viele verschiedene Ideen notwendig sind." Dieser Ansatz läßt sich am ehesten in einer qualitativen Sozialforschung entwickeln. Diese ist wegen ihres flexiblen Charakters nicht auf spezifische Erhebungstechniken festgelegt, die sich durch einen hohen Grad an Standardisierung auszeichnen, und sie erlaubt eine große Vielfalt und ausgeprägte Variationsmöglichkeiten, um einem Bereich des sozialen Lebens näherzukommen, solange nur die Vorgehensweisen ethisch vertretbar erscheinen.¹⁰⁹ Entscheidendes Kriterium qualitativer Sozialforschung ist nicht der Verzicht auf Quantifizierung, sondern die Beanspruchung offener Verfahren bei der Annäherung an den sozialen Gegenstandsbereich. Offene Verfahren implizieren dabei ein zunächst noch weitgehend offenes theoretisches Vorverständnis, so daß die kontinuierliche Reflexion von Verfahren und Theorie sich letztlich zu einem Resultat verdichtet. Innerhalb der hier behandelten Problemstellung sind damit zwei Ebenen von Theoriewissen zu trennen: erstens der methodologische Rahmen dieser Untersuchung, und zweitens die inhaltlichen Thesen, die zwangsläufig offen bleiben müssen. Für den Rahmen dieser Untersuchung ist es deshalb nur konsequent, wenn auf eine vor Beginn der Untersuchung erfolgende Festlegung auf ein eng umrissenes Forschungskonzept verzichtet wird. Verschiedene Theorien und Denkansätze wurden und werden in dieser Untersuchung auch nur soweit beansprucht, wie ein theoretisches Vorverständnis sinnvoll war bzw. sinnvoll ist. Entscheidend für eine qualitative Vorgehensweise ist nämlich, "daß das jeweilige theoretische Vorverständnis die Erkenntnis- und Frageinteressen zunächst nur in sehr allgemeiner Form steuert."¹¹⁰ Da die soziale Realität als Forschungsfeld der Sozialwissenschaften immer bereits in einem bestimmten Maße vorinterpretiert ist, ist Forschung

letztlich generell ohne die Voraussetzung eines wie immer und wie weit konkretisierten Vorverständnisses gar nicht denkbar. Umstritten ist hingegen in der Diskussion, welchen Standort qualitative Sozialforschung im langfristigen Forschungsprozeß einnimmt.

Nach BARTON/LAZARSELD¹¹¹ eignet sich qualitatives Datenmaterial vorrangig für das explorative Stadium eines Forschungsprojektes, weil sich daraus eine große Reichhaltigkeit an Anregungen, Hinweisen und möglichen Hypothesen ergeben würde, während es für das Überprüfen der Hypothesen in einem fortgeschrittenen Stadium des Forschungsprozesses kontrollierter Experimente und präziser Messungen bedarf - mithin also quantitative Methoden erforderlich sind. Qualitative Forschung stellt demnach eine vorbereitende, explorierende Vorstufe zur quantitativen Forschung dar. Sie leistet nach diesem Verständnis quasi Handlangerdienste für quantitative Forschung.

Dagegen vertreten GLASER/STRASS¹¹² die Auffassung, daß es überhaupt nicht möglich und ebensowenig sinnvoll ist, qualitative Forschung lediglich als Vorphase "exakter Forschung" anzusehen. Sie begründen dies erstens damit, daß nachfolgende quantitative Untersuchungen nur noch bestätigen, was ohnehin bekannt ist. Zweitens vollziehe sich in den Sozialwissenschaften relativ schnell eine Verlagerung des Interesses, wenn die Phase der Neugier "durch die Entwicklung einer gegenstandsbezogenen Theorie abgesättigt ist" - und diese Interessenverlagerung vollziehe sich meist lange vor dem Zeitpunkt, zu dem ausreichende quantitative Forschungsergebnisse zu einem Problem vorlägen -, und drittens werde soziologische Forschungsarbeit zu einem großen Teil niemals "das Stadium exakter Beweisführung" erlangen, weil die Sozialstrukturen einem ständigen Wandel unterliegen, so daß sich vieles schon wieder verändert hat, noch bevor es exakt erforscht werden konnte.

Es zeigen sich hier gewisse Parallelitäten zu einer "objektiven Hermeneutik"¹¹³, die für eine Methodologie plädiert, die über das Verständnis qualitativer Sozialforschung sogar noch hinausgeht, insofern qualitative Methoden die Instrumente darstellen, die erst präzise und objektive Forschungsergebnisse garantieren.

Es besteht indes in der methodologischen Diskussion ein weitgehender Konsens, daß es keine fehlerfreien Meßinstrumente gibt, daß Verzerrungen bei allen Vorgehensweisen einkalkuliert werden müssen und es ebenfalls schwierig ist, den Grad der Zuverlässigkeit exakt

auszuloten. Für die Problemstellung dieser Untersuchung heißt das, daß sich aufgrund der bestehenden Situation innerhalb der Bildungsverwaltungsforschung unter empirischem Aspekt qualitative Methoden der Sozialforschung anbieten, und zwar gleichgültig, welche Stellung sie im Forschungsprozeß einnehmen, daß zweitens zu prüfen ist, inwieweit eine Annäherung an die methodologischen Standards der objektiven Hermeneutik angesichts der Komplexität des Forschungsgegenstandes sinnvoll ist. Es stellt sich hierbei die grundsätzliche Frage, inwieweit es eine objektive Hermeneutik per definitionem überhaupt geben kann. Dabei ist ebenfalls zu vermerken, daß es im Sinne des interpretativen Paradigmas primär darum geht, beobachtete Ereignisse nicht allein in ihrer objektiven Bedeutung zu erfassen zu versuchen, sondern auch als Momente eines Prozesses zu verstehen, der ständigen Änderungen unterworfen ist.

Eine Analyse der einzelnen qualitativen Methoden tut zunächst gut daran - ohne hier die Position FEYERABENDS vollständig zu übernehmen -, sich zu vergegenwärtigen, daß "eine Wissenschaft, die behauptet, über die einzig richtige Methode und die einzig brauchbaren Ergebnisse zu verfügen", Ideologie ist.¹¹⁴ Anzustreben ist vielmehr ein Einsatz multivariater Untersuchungstechniken, weil es in einer erziehungswissenschaftlichen Analyse der Bildungsverwaltungsforschung wie der Unterrichtsforschung darum gehen muß, "möglichst viele Variablen mit möglichst vielen Ausprägungsstufen auf einmal zu erheben"¹¹⁵, wobei jedoch sogleich einschränkend hinzuzufügen ist, daß "auch das ausgefeilteste multivariate Design nicht die volle Komplexität"¹¹⁶ des Bezugsgefüges von Schulrat, Schule und Innovation erfaßt. Aus dieser Erkenntnis wird das Erfordernis einer mehrperspektivischen Betrachtungsweise unmittelbar einsichtig, die an sich bereits in dem Begriff "Exploration" enthalten ist.¹¹⁷ Für ein erziehungswissenschaftliches Forschungshandeln läßt sich deshalb die Notwendigkeit eines "Methodenpluralismus" konstruieren. Dabei ist mit DIEGRITZ/ROSENBUSCH¹¹⁸ als Anspruch zu formulieren, daß Äußerungen von Schulräten und Lehrern nicht nur in ihrem Inhalts-, sondern auch in ihrem Beziehungsaspekt zu betrachten sind. Sie sind nicht isoliert zu analysieren, sondern müssen in einem komplexen Zusammenhang interpretiert werden. Diese Kriterien schließen ein, daß Quantifizierungen vorgenommen werden, soweit dies zulässig erscheint. Daneben muß sich der Forscher, soweit das möglich ist, in die Lage der untersuchten Individuen und Gruppen hineinversetzen, um sie in ihrem Handeln zu verstehen. Eine solche Vorgehensweise scheint am ehesten geeignet, die Ermittlung von Scheinobjektivitäten, Schablonisierungen, eine Einebnung von Intensitäten und eine Be-

schränkung auf rein verbale Vollzüge zu vermeiden.

In der vorliegenden Untersuchung wurden bei der qualitativen Erhebung die teilnehmende Beobachtung, offene Interviews/Gespräche mit Schulräten, und drittens informelle Gespräche mit Informanten/Experten durchgeführt. Sie bilden die empirische Basis für die in diesem Abschnitt vorgenommenen methodologischen Klärungen und stellen in ihrer Gesamtheit eine zahlenmäßig nicht mehr erfaßbare Anzahl von Gesprächen mit Schulräten, Lehrern, Experten usw. dar. Die verwendeten Methoden versprachen am ehesten einen Zugriff auf die verwendeten Motiv- und Handlungsstrukturen von Schulräten, die nur "in vertrauter Interaktion" zutage treten, wenn also Schulräte in ihrer Alltagspraxis beobachtet werden können.

Auf den Einsatz eines Fragebogens wurde absichtlich verzichtet, da strukturierte Befragungstechniken das Auftauchen unvorhergesehener Aspekte unwahrscheinlich machen. GROCHLA¹²⁰ sieht generell den wesentlichen Nachteil eines Fragebogens in der unzureichenden Kontrollierbarkeit der Befragungssituation.

Für FRIEDRICHS¹²¹ ist teilnehmende Beobachtung "die geplante Wahrnehmung des Verhaltens von Personen in ihrer natürlichen Umgebung durch einen Beobachter, der an den Interaktionen teilnimmt und von den anderen Personen als Teil ihres Handlungsfeldes angesehen wird." Er nennt als Voraussetzungen unter anderem die Zugänglichkeit des Beobachtungsfeldes, die Existenz einer Rolle, die eingenommen werden kann, die Bewältigung der Anforderung von Teilnahme und Distanz und die ethische Rechtfertigung des Vorhabens. Gemäß der gängigen Klassifizierung¹²² sind die Beobachtungsformen in dieser Untersuchung als verdeckt, indirekt und weitgehend unstrukturiert zu bezeichnen.

Bereits an dieser Stelle sollte darauf hingewiesen werden, daß die Darstellung der einzelnen Beobachtungen besonderen Schwierigkeiten unterlag. Da sie allein schon wegen ihres Umfanges höchstens zu einem Bruchteil zur Illustration von Erkenntnissen herangezogen werden können, muß betont werden, daß bei einer Vielzahl der im Hauptteil dieser Untersuchung vorgenommenen Einschätzungen tatsächliche Beobachtungen auch dann eine wesentliche Rolle gespielt haben, wenn darauf nicht explizit hingewiesen wird. Ansonsten würde der Darstellungsrahmen dieser Untersuchung absolut gesprengt werden. Eine explizite Belegung einzelner Thesen durch wörtliche Schulratsäußerungen und Situationsschilderungen erfolgt vorzugsweise dann,

wenn diese eine deutliche Korrektur zu bisherigen Untersuchungen und Veröffentlichungen darstellen oder für sich zentrale Aussagekraft besitzen, die über eine reine Illustration hinausgeht.

Grundsätzlich muß weiterhin zugestanden werden, daß es sich - bedingt durch die Struktur der beobachteten Gruppe, nämlich der Schulräte - um einen Grenzfall systematischer Beobachtung handelt, weil diese durch maximale Offenheit und minimale Strukturierung gekennzeichnet ist. Außerdem besteht die Gefahr der Verzerrung der Wahrnehmung, da die Äußerungen von Schulräten in den Interviews lediglich darüber Auskunft geben, wie sie ihre Rolle subjektiv wahrnehmen. Dieser Gefahr kann allerdings dadurch begegnet werden, daß in der überwiegenden Zahl der Fälle durch die Kenntnis des gesamten Umfeldes - der einem Schulrat unterstehenden Schulen, der Lehrer, dessen Vorgesetzter er ist, des Schulträgers, der Sozialstruktur des betreffenden Schulaufsichtskreises usw. - keine vollständige Abhängigkeit von den subjektiven Äußerungen eines Schulrates besteht, sondern eine "Impressionistische Korrelation" der Äußerungen mit dem Umfeld möglich ist. Es ist eine zentrale These des hier gewählten methodologischen Ansatzes, daß fundierte Erkenntnis in bezug auf das Problemfeld untere Schulaufsicht nur dann möglich ist, wenn durch die Kenntnis der Gesamtzusammenhänge subjektive Äußerungen von Schulräten gegebenenfalls in einem adäquaten Maße relativiert werden können. In diesem Zusammenhang sollte deshalb zumindest noch auf die Vorgehensweise einer "Impressionistischen Methode" hingewiesen werden, die dem generellen Verfahren dieser Untersuchung stark angenähert ist:

"Sie ruht einfach auf der Beobachtung auf, ohne daß dabei strukturierte Vorschriften für den Beobachter bestehen. Der Beobachter kann als Mitglied der Organisation und somit durch teilnehmende Beobachtung oder als Außenstehender, der das besichtigt, was ihm bedeutsam erscheint, zu seinem Urteil gelangen. Daß eine solche Vorgehensweise - bei unvoreingenommener Haltung des Beobachters - der Hypothesenbildung dienlich sein und die Richtung determinieren kann, in die strukturierte Verfahren zielen sollen, steht außer Frage. Es mag auch sein, daß sie ohne zusätzliche Verwendung strukturierter Vorgehensweisen zu brauchbaren oder guten Ergebnissen führt."¹²³

Es versteht sich dabei von selbst, daß die Impressionistische Methode nicht das einzige Verfahren einer Untersuchung sein kann, weil sonst die Gefahr zu starker Verzerrungen und falscher Schlüsse und Interpretationen zu groß ist. Um nicht der Gefahr einer Vorurteilsbildung zu erliegen, ist es bei ihrer Anwendung erforderlich, über eine genaue vorgängige Kenntnis des gesamten Problemfeldes zu verfügen, was auch den Stand der wissenschaftlichen Diskussion

einschließt, und eine Vielzahl von Eindrücken zu sammeln, die um ein- und denselben Problembereich angesiedelt sind, um daran anschließend interpretieren zu können.

Im Rahmen meiner Untersuchung hat auch die "dokumentarische Methode der Interpretation"¹²⁴ bei der Durchführung qualitativer Interviews Bedeutung. Weil bestimmte Äußerungen und Handlungen, ganz gleich ob von Schulräten oder von Lehrern oder überhaupt in der Alltagskommunikation, nur als Floskeln oder Klischees verstanden werden dürfen, ist es unabdingbar, diese nicht isoliert, sondern im situativen Kontext zu interpretieren, weil die wichtigen Informationen nicht auf einer verbalen Ebene angesiedelt sind, sondern erst aus der Konstatierung einer Interdependenz von Kommunikation und Situation interpretiert werden können. Als weiterer wichtiger Aspekt muß der Tatbestand angesehen werden, daß Schulratshandeln nur dann adäquat erfaßt werden kann, wenn nicht nur auf Interviews zurückgegriffen werden muß, sondern wenn es möglich ist, Schulratshandeln in Verbindung mit den nachgeordneten Schulen des jeweiligen Schulaufsichtskreises, Sprengels, Dezernats - je nach Region differieren die Bezeichnungen - zu betrachten und zu analysieren. Dies ist, durch die Struktur des Forschungsgegenstandes bedingt, zwar immer nur in Ausschnitten möglich. Indes wird in dieser Studie versucht, an mehreren Stellen den größeren Problemzusammenhang der in den Segmenten erfaßten Teilaspekte darzustellen und zu bewerten. Es reicht nicht aus, durch Interviews, Dokumentenanalyse und dergleichen den Problemkomplex Schulrat und Innovation anzugehen, sondern proklamiertes Innovationshandeln von Schulräten muß ebenfalls, soweit das möglich ist, auf den Realisierungsgrad direkt in den Schulen hin überprüft werden. Gesichtspunkte der Quantität und der Anonymität verbieten es, umfangreiche Situationsschilderungen und qualitative Interviews vollständig zu präsentieren. Wenn deshalb weite Teile der Analyse als empirisch wenig gesichert erscheinen mögen, so stehen hinter diesen doch immer konkrete Erfahrungen und Beobachtungen aus dem Spannungsfeld von Schulrat und Schule.

Analog der weiter oben aufgeführten verdeckten teilnehmenden Beobachtung mußten in Interviews mit Schulräten möglichst offene Gesprächssituationen angestrebt werden, um Informationen und Aussagen zu erlangen, die in ihrem Gehalt und in ihrer Qualität mit zufälligen Wahrnehmungen in der schulischen Alltagspraxis vergleichbar waren. Wenn eine solche Bedingung aber hergestellt war, kam es zwangsläufig zu "vertraulichen Informationen", deren konkrete Wiedergabe nicht zu rechtfertigen ist, so daß für die Präsentation eine

deskriptiv-analytisch erscheinende Darstellung gewählt werden mußte.

Als dritte Variante qualitativer Feldforschungsmethoden wurde bereits die Beanspruchung von "Informanten" genannt. "Der Informant, ..., ist der Beobachter des Beobachters; er unterscheidet sich in keiner Weise vom Forscher selbst."¹²⁵ In dieser Untersuchung werden deshalb auch Erzählungen von Informanten beansprucht. Als "Informanten" können solche Personen fungieren, die aufgrund ihrer Tätigkeit - mehr als ein "normaler" Lehrer - Einblick in eine Vielzahl von verschiedenen Schulen hatten und über Kontakte zu möglichst vielen Schulräten verfügten. Teilweise hatten diese Informanten gleichsam einen Expertenstatus inne, da es sich generell nur um eine kleine Personengruppe handeln kann, die aufgrund ihres Tätigkeitsfeldes tiefere Einblicke in den Problemkomplex Schulrat und Innovation hat.

Im folgenden werden auf einer noch stärker konkretisierten Ebene methodologische Voraussetzungen des bearbeiteten Problemkomplexes dargestellt. FEYERABEND¹²⁶ hat nur teilweise recht, wenn er behauptet, daß Probleme sich nicht durch methodologischen Zugriff lösen ließen, sondern nur weil "man sich lange genug mit ihnen beschäftigt hat". Für den vorliegenden Forschungsgegenstand kann die Alternative nicht in einem Verzicht auf Methodologie bestehen, aber die teilnehmende Beobachtung muß sich auf einen langen Zeitraum erstrecken, damit hier diese Methodologie greift, weil relevante Situationen und Konstellationen nicht labormäßig zu erzeugen waren, sondern eher zufällig auftraten, zumal es dafür auch nur einen begrenzten Spielraum zu ihrer Beobachtung gab. Um trotzdem in einem überschaubaren Zeitraum relevante Ergebnisse erwarten zu können, war es nötig, bei strikter Beibehaltung einer Ablehnung komplexitätszergliedernder, empirisch-analytischer Konzeptionen die Umsetzung eines integrierten Forschungsansatzes anzustreben. HOPF/NEVERMANN/RICHTER¹²⁷ verzichten in ihrer Untersuchung "Schulaufsicht und Schule" ebenfalls auf standardisierte Verfahren und wählen als Konsequenz aus dem explorativen Stadium der Schulratsforschung eine Vorgehensweise mit weitgehend offenen Interviews, ähnlich dem oben erläuterten Verständnis von BARTON/LAZARFELD. Ob indes allein mit qualitativen Interviews die administrativen Bedingungen schulischer Erziehung adäquat erfaßt werden können, muß in einem weiteren Schritt der methodologischen Vorklärungen überprüft werden. Die vorliegende Untersuchung hält zwar einem quantitativen Vergleich mit der obigen Studie nicht stand - was konkret die Anzahl der durchgeführten Interviews anbelangt -

dafür konnte das Spannungsgefüge von Schulrat und Schule in mehreren Fällen als komplexes Problemfeld analysiert werden, so daß die geringe Anzahl der direkten Intensiv-Interviews mit Schulräten dadurch ausgeglichen scheint. Im übrigen stellt hier das empirische Vorgehen nur eine Variante der Methodologie dar. Die primäre Forschungsforderung muß lauten, daß konsequent Segmente des Ganzen erfaßt werden müssen, wenn sich für die Unterrichtspraxis eine Änderung einstellen soll.

Zusätzlich zu den Interviews mit Schulräten wurden in einer Reihe von Fällen vom Autor selbst schulaufsichtsähnliche Tätigkeiten übernommen, und zwar im Rahmen der zweiten Phase der Lehrerausbildung. Diese Tätigkeit erlaubte es, "die Perspektive des Erforschten einzunehmen"¹²⁸, wie dies zum Beispiel im Symbolischen Interaktionismus als wichtige Methode der Feldforschung gefordert und praktiziert wird. W.J. FILSTAED führt dazu aus:

"Diese Methode des Verstehens erlaubt es dem Soziologen, menschliches Verhalten auf einer tieferen Ebene wahrzunehmen und zu interpretieren, als es die äußere Ebene zuließe. Objekte kann man nur 'ausschließlich von außen erkennen, während geistige und soziale Prozesse nur von innen erkannt werden können' und zusätzlich durch die Bedeutungen und Interpretationen, die wir den Objekten geben und die wir mit anderen teilen."¹²⁹

Um diese Ebenen tieferen Verstehens zu erreichen, ist es eine unabdingbare Voraussetzung, über eine breite und umfassende "Primärerfahrung"¹³⁰ zu verfügen, bevor überhaupt eine Konzipierung eines methodologischen Instrumentariums sinnvoll ist. Dieser Anspruch wird vielfach auf die Formel gebracht, daß "der Forschungsprozeß eine zweite Sozialisation"¹³¹ sei, denn der Forscher lernt die untersuchte soziale Welt ähnlich kennen, wie er seine natürliche Umwelt kennengelernt hat: "durch Beobachten (ohne ständige Hintergedanken), Fragen (weil er wirklich nicht versteht), Reaktionen auf eigene Handlungen abzuwarten und wiederum beobachten, Nachahmen, Fehler machen, Sanktionen erfahren usw."¹³². Das "Bedauerliche" an diesem Prozeß ist, daß die Notizen und Aufzeichnungen, in denen er festgehalten wird, nicht veröffentlicht werden können. In bezug auf die zu bearbeitende Problematik stellt dies einen gravierenden Nachteil qualitativer Sozialforschung dar, da wegen der beamtenrechtlich geregelten Schweigepflicht zumindest nie vollständig offengelegt werden kann, wie sich die eigenliche Vorgehensweise darstellte. Zugänglich bleiben letztlich nur die tatsächlichen oder vermeintlichen Ergebnisse.

Es ist deshalb um so wichtiger für den Forscher, Quellen möglicher Wahrnehmungsverzerrungen zu reflektieren. Diese können sowohl beim Forscher als auch beim Forschungsobjekt liegen. So ist beispielsweise zu bezweifeln, daß ein Schurrat in einem Gespräch oder Interview immer das Zutreffende sagt, weil es viele Gründe gibt, Berichte zu verfärben. Wenn schon bei der Verwaltung generell eine Tendenz zum Ausschluß der Öffentlichkeit besteht, ist es nur logisch, daß eine Darstellung "brisanter" Probleme gern vermieden wird. Neben vielen anderen Faktoren besteht sicherlich auch die Neigung, sich selbst gut zu "verkaufen" beziehungsweise die eigene Tätigkeit in ein "wichtiges" Licht zu setzen. Vielleicht spielt bereits der aktuelle Gemütszustand bisweilen eine bedeutende Rolle. Andererseits ist genauso zu fordern, daß der Forscher selbst auch über seine eigenen Sympathien und Antipathien nachdenken muß.¹³³ Es empfiehlt sich deshalb an dieser Stelle, die vorgenommenen Auswertungsprozeduren näher zu charakterisieren:

1. Die in dieser Untersuchung verarbeiteten Situationen, verbalen Äußerungen usw. wurden gemeinsam mit den betreffenden Informanten oder gegebenenfalls Experten reflektiert und interpretiert, um mögliche Verzerrungen zu minimieren.
2. Innerhalb des gesamten Forschungsmaterials wurden Parallelitäten zu identifizieren versucht, um gemäß dem explorativen Stadium des Forschungsgegenstandes Forschungshypothesen zu erhärten.
3. Die entwickelten Forschungshypothesen wurden zu den Resultaten bisher vorliegender Untersuchungen in Beziehung gesetzt, in bezug auf den Grad ihrer (Nicht-)Übereinstimmung überprüft und gegebenenfalls einer erneuten Analyse unterzogen.
4. Die einzelnen Beobachtungen wurden unter dem Innovationsaspekt (vgl. Seite 23) analysiert und eingeordnet.

In bezug auf die bereits mehrfach zitierte Untersuchung von HOPF/NEVERMANN/RICHTER erläutert HOPF¹³⁴ an anderer Stelle, daß gerade bei Interviews mit Schurräten starke individuelle Kompetenzen erforderlich sind. Sie weist damit ebenfalls indirekt auf die Notwendigkeit einer sorgfältigen Auswertung hin. So spielten in verschiedenen Interviews Schurräte eine Art von Autorität aus, die bei den Interviewern unter anderem zu Leistungsängsten führte. Es läßt sich denken, daß in solchen Situationen vermutlich auf ein eventuell sinnvolles Nachhaken verzichtet wurde. Im übrigen zeigte sich auch in der zitierten Untersuchung, daß Schurräte in ihrer Laufbahn genügend verbale Durchsetzungsstrategien erworben hatten und

sich gegen Suggestivfragen und Unterstellungen gut zur Wehr setzen konnten. Dies unterstreicht noch einmal die weiter oben aufgeführte These, nach der es gewagt ist, sich bei der Analyse von Schulrats-handeln auf einen einzigen methodologischen Zugriff zu verlassen. Deutlich wird das auch bei der Exploration von Interessenkonstellationen in der Schulverwaltung und der Ermittlung der Position eines Schulrates in dem entsprechenden Privilegien- und Machtgefüge, worüber im direkten Gespräch sicher keine Informationen zu erhalten sind, sondern nur durch Analysen des gesamten Umfeldes unter Verwendung möglichst vielfältiger methodologischer Zugriffsmöglichkeiten, die aus unterschiedlichen Richtungen ein- und denselben Forschungsgegenstand angehen.

Nach MÜHLFELD u.a.¹³⁵ ist die Frage, welche Meinung ein Schulrat "wirklich" vertritt, sekundär, wenn nur die Strategien, mit denen er seine Interessen durchsetzt, ermittelt werden können. Dieser These möchte ich widersprechen. Für Mitglieder in Organisationen mit eng eingrenzbaaren Interessens- und Zielperspektiven mag das gelten, nicht jedoch für die Bildungsverwaltung und das Schulsystem, wo eine große Bandbreite an Zielen entsprechende Handlungsspielräume eröffnet, so daß es hier von entscheidender Bedeutung ist, was ein Schulrat "wirklich" von der Schule denkt, da es "in vertrauter Interaktion", zum Beispiel bei Unterrichtsbesuchen und -besichtigungen, massiv durchschlagen wird.

Wenngleich sich diese Ausführungen zur Methodologie zum größeren Teil mit Fragen und Möglichkeiten des empirischen Zugriffs auseinandersetzen, so heißt das nicht, daß die Ergebnisse dieser Untersuchung in einem ebenso starken Maße auf rein empirischen Erkenntnissen basieren. Für eine erziehungswissenschaftliche Untersuchung erschien es nur angezeigt, die Möglichkeit der Anwendbarkeit der Methoden qualitativer Sozialforschung besonders sorgfältig zu ermitteln, weil ein im Jahre 1983 vom Autor durchgeführter Versuch, durch Intensiv-Interviews mit Lehrern wesentliche Erkenntnisse über das Wechselspiel von Schulaufsicht, Schule und Innovation zu gewinnen, fehlgeschlagen ist, da die Lehreräußerungen meist immer wieder die auch aus der Literatur hinreichend bekannten Einstellungen und Verballisierungen auswiesen und sich aufgrund der generell seltenen Kontakte eines Lehrers mit einem Schulrat auf ganz spezifische Einzelerlebnisse bezogen, die kaum in einen erweiterten Zusammenhang zu stellen waren. Wenn hingegen in der vorliegenden Untersuchung Lehrer befragt wurden, so geschah das mit dem Ziel der Ergänzung und Präzisierung des Gesamtkontextes. Hiermit wird nicht in Abrede

gestellt, daß auch bei Schulräten ein individuelles Klischeedenken vorhanden ist. Anders als bei der ursprünglichen Vorgehensweise konnte dies in der vorliegenden Untersuchung jedoch durch die Methodenkombination weitgehend aufgehoben werden.

In dem methodologischen Beziehungsgefüge von Empirie, Hermeneutik und Ideologiekritik kommt in dieser Untersuchung der Hermeneutik eine dominierende Rolle zu, wenngleich eine vielfältige Verschränkung dieser theoretischen Grundpositionen aufgrund der zu behandelnden Problematik zwangsläufig vorgenommen werden muß. Dies läßt sich unter anderem an den beanspruchten Formen der Dokumentenanalyse zeigen, wenn beispielsweise Gesetzestexte, Verwaltungsvorschriften, Erlasse usw. interpretiert oder autobiographische Abhandlungen von Schulräten zu ihrer Tätigkeit und ihren Einstellungen gedeutet werden müssen.

Die Dominanz der Hermeneutik dieser Untersuchung begründet sich ebenfalls zu einem wesentlichen Teil auf einem umfassenden Literaturstudium, das eine unumgängliche Voraussetzung darstellte. Welche Passagen basieren daneben auf einer deskriptiv-analytischen Methode. Tendenziell ideologiekritische Vorgehensweisen werden bei der Aufarbeitung historisch-gesellschaftlicher Zusammenhänge beansprucht.

Die Vielfalt unterschiedlicher Ausprägungen von Bildungsverwaltungsstrukturen in der westlichen Welt läßt es abschließend angemessen erscheinen, auf die hervorgehobene Bedeutung der Technik des Vergleichs in diesem Zusammenhang hinzuweisen.

2. Die untere Schulaufsicht innerhalb der Bildungsverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland

Bevor das innovative Handeln des einzelnen Schulrates im Kapitel 3 dieser Untersuchung einer näheren Analyse unterzogen werden kann, sollen zunächst die organisatorischen Rahmenbedingungen der unteren Schulaufsicht reflektiert werden, wie sie sich historisch-rechtlich entwickelt haben, um zu einer vorläufigen Bewertung alternativer Organisationsstrukturen unter den gegenwärtig existierenden Bedingungen zu gelangen. Parallel dazu werden bereits mögliche Handlungsspielräume der unteren Schulaufsicht ausgelotet. Vorweg ist es weiterhin wichtig, das Verhältnis von Verwaltung und Politik in bezug auf die Bildungsverwaltung abzuklären zu versuchen.

PARSONS differenziert die Verwaltung, hier: die Bildungsverwaltung nach drei grundlegenden Ebenen:

- die operative (technische, logistische) 'Produktions'-Ebene
- die Verwaltungs- oder Management-Ebene
- die institutionelle (politische) Ebene.¹

Die operative Ebene steht in bezug auf die Bildungsverwaltung für die Schulen und Klassen, während die Verwaltungsebene zum einen die Funktion hat, die operative Ebene zu unterstützen, diese aber zum anderen auch in bezug auf die Erfüllung ihrer Ziele zu überwachen. Der Bezug zur Gesellschaft wird vornehmlich auf der institutionellen Ebene hergestellt. Diese Ebene des Bildungssystems ist in der Bundesrepublik Deutschland besonders schwach ausgeprägt, weil das Bildungswesen weitgehend eine Angelegenheit der Verwaltung, und höchstens noch der Wissenschaft ist, und weil in diesem Bereich relativ geringe finanzielle Aufwendungen getätigt werden.

Die fehlende parlamentarische Diskussion hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß das Schulwesen nahezu vollständig zu einer Angelegenheit der Exekutive oder besser: der Verwaltung wurde. Die wenigen Beispiele von Bildungsplänen, die unter parlamentarischer Mitwirkung entstanden, befinden sich dazu noch auf einem solch hohen Abstraktionsniveau, daß von ihnen keine Auswirkung auf die konkrete Unterrichtspraxis erwartet werden kann. Parlamentsdebatten über Richtlinien, die es immer wieder gegeben hat, hatten zumeist einen lediglich reaktiven Charakter. Durch das Fehlen der parlamentarischen

Vorgaben oder Absicherungen ist die Verwaltung "gezwungen", ohne Mandat und eigenmächtig zu handeln. Dieser "Zwang" beinhaltet - positiv gewendet - für die Bildungsverwaltung auf der Management-Ebene die Existenz weiterer Handlungsspielräume. Im Widerspruch hierzu steht dagegen die Motivation der Verwaltung, primär das Schulwesen lediglich funktionsfähig zu halten. Die geltende Praxis wird für die einzig realistische gehalten. Eine gar nicht zu vermeidende ständige Kompetenzüberschreitung der Verwaltung führt dazu, daß Prioritätensetzung und Planungsalternativen nach administrativen Kriterien entschieden werden. So ist es berechtigt, von der Verwaltung eines Bildungswesens, das sich meist auf Druck partikularer Umstände ändert, zu sagen, daß sie "ein Eigenleben führt".² Daß diesem Aspekt in Phasen, in denen "Bildung keine Konjunktur hat", eine erhöhte Bedeutung zukommt, ist offensichtlich.

ELLWEIN³ spricht von einer gegenseitigen Durchdringung der politischen Führung und der vollziehenden Verwaltung. Dadurch wird unklar, wer die Verwaltung führt, und diese beginnt, sich selbst zu führen. Deshalb heißt Schulpolitik heute Schulverwaltung, und dieser Trend wird immer stärker. Wenn auf politischer Ebene auch noch so viele Initiativen und Innovationen beschlossen werden, so kann ihre Realisierung nur über die Verwaltung in Gang gesetzt werden, die auch die Akzente und damit die Qualität dieses Innovationsprozesses bestimmen kann. Zuvor getroffene politische Entscheidungen verlieren so ihre Wirkung.

Es trifft zwar zu, daß die Schulverwaltung ihr übertragene Innovationsaufgaben nach einem Handlungsmuster umformt, das sich in Übereinstimmung mit den bestehenden Herrschafts- und Produktionsverhältnissen befindet, somit also den Status quo perpetuiert - ein Prozeß, der hier nicht näher erläutert werden kann⁴ -, es erscheint aber problematisch, trotz eines zu konstatierenden Gegensatzes von Verwaltung und auf qualitative Änderung orientierten Innovationen, grundsätzlich zu behaupten, die Verwaltung sei "nicht willens und fähig",⁵ komplexere pädagogische Probleme zu lösen, Erfolgskontrollen durchzuführen, ökonomische Denkweisen anzuwenden, den politischen Willen des Landtages in pädagogische Maßnahmen umzusetzen, wissenschaftliche Arbeitsweisen und Ergebnisse zu begreifen und zu beurteilen usw., so daß pädagogische Innovationen nur im Kampf gegen die Verwaltung durchgesetzt werden könnten. Wenn dem so wäre, würde das für die untere Schulaufsicht als

Instanz der Bildungsverwaltung bedeuten, daß Schulräte, die fast ausnahmslos vorher Lehrer waren und die Schulaufsicht als "fachmännisch vorgebildete Beamte" ausüben sollen, nicht über wissenschaftliche Arbeitsweisen verfügen, wo doch die Lehrerbildung in der Bundesrepublik Deutschland seit langer Zeit wissenschaftsorientiert angelegt ist. Diese Feststellung schließt nicht aus, daß wichtige Teile der Lehrerbildung, wie Unterrichtsplanung und -methodik und Persönlichkeitsentwicklung, noch immer nach dem Prinzip der Meisterlehre oder gar nicht vermittelt werden. Diese Bereiche sind wissenschaftlich bedeutend schwerer in den Griff zu bekommen als beispielsweise Ziel- und Inhaltsentscheidungen, was umgekehrt zu einer Sicherung der Handlungsspielräume beiträgt.

Die Organisation der Bildungsverwaltung mag zwar Restriktionen unterliegen, da sich aber im Spannungsfeld von Schulrat und Schule gar nicht alles juristisch und administrativ regeln läßt, gibt es doch für untere Bereiche Freiräume, die von einer einzelnen Lehrkraft in einer konkreten Situation innovatorisch ausgenutzt werden können. Zudem sind in diesem Zusammenhang innovationshemmende Einwirkungen durch und über das politische Lenkungssystem, also die institutionelle Ebene, denkbar. Wenn trotzdem häufiger solche negativen Einschätzungen der Schulverwaltung auftauchen, so sind diese zu einem großen Teil auf die organisatorischen Rahmenbedingungen zurückzuführen, wofür unter anderem die geringen personellen Ressourcen, die zu einem "Management-Defizit" führen müssen, und eine faktische "Duopolstruktur" von Pädagogen und Juristen, in der die Juristen nicht zuletzt dank der herrschenden Tendenz zur Verrechtlichung des Bildungswesens meist den "längeren Arm" haben, sprechen.⁶ Negative Einschätzungen der Schulverwaltung sind daneben ideologisch bedingt, insofern auf Seiten der Basis Abwehrhaltungen gegenüber Kontrolle und Herrschaftsansprüchen existieren, und sie haben eine sozialpsychologische Komponente, insofern übergeordnete Instanzen, deren Wirken für die Basis nicht durchschaubar ist, von dieser generell mit Mißtrauen betrachtet werden.

Für die untere Schulaufsicht gilt nun, daß, anstatt diese Defizite durch einen strukturellen Ausbau zu bewältigen, in der Gegenwart in Teilen eher ein Rückzug vollzogen wird.⁷ Das reale Verwaltungshandeln der achtziger Jahre steht damit in einem direkten Gegensatz zu den primär "management"-wissenschaftlich erhobenen Forderungen der siebziger Jahre. Selbst wenn von einer rechtlichen Aufhebung der

Fachaufsicht nicht die Rede sein kann, so hat sich doch innerhalb der letzten Jahre vielfach eine faktische Reduktion der Fachaufsicht auf eine Rechtsaufsicht vollzogen. Im Gegensatz dazu haben die Schulen - selbstverständlich unterschiedlich je nach Bundesland - über Konferenzordnungen und Mitbestimmungsregelungen in den einzelnen Schulsystemen Kompetenzen und Zuständigkeiten erhalten, die sich vorsichtig als Hinweis auf eine Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse deuten lassen.⁶ Die Motive einer Dezentralisierung können sich dabei unterscheiden beziehungsweise einen gegensätzlichen Charakter haben und bedürfen einer genauen Interpretation. Die vorliegende Untersuchung wird die Frage beantworten, inwieweit diese Tendenzen unter den real existierenden Bedingungen der Schule zweckmäßig sind. Zwar vermag die Verrechtlichung des Schulwesens Handlungsspielräume zu sichern, entscheidend ist indes, ob und wie diese ausgenutzt werden, und zwar sowohl von Lehrern als auch vom Schulrat. Um dies beantworten zu können, ist eine Analyse der historisch-rechtlichen Voraussetzungen schulaufsichtlicher Tätigkeiten und eine Bewertung der konkreten Organisationsstruktur verschiedener Bildungsverwaltungen vorzunehmen.

2.1 Historisch-rechtliche Voraussetzungen

Die allgemeine Schulbesuchspflicht wird in Preußen im Jahre 1717 eingeführt. Es wird noch nicht die allgemeine Schul- und Unterrichtspflicht proklamiert,⁹ weil es zu dieser Zeit an vielen Orten und in vielen Gegenden noch gar keine Schulen gibt. Wo es sie gibt, werden sie meist von Kirchen, Gemeinden oder auch Privatpersonen unterhalten. Auch wird mit der allgemeinen Schulpflicht nicht ein einheitliches Schulsystem für alle Kinder geschaffen, weil es erstens ein gut funktionierendes höheres Schulwesen gab und es zweitens lediglich darum geht, Elementarschulen einzurichten, damit der "hochschädlichen und dem Christenthum unanstaendigen Unwissenheit vorgebeuget und abgeholfen werde, um auf die folgende Zeit in den Schulen geschicktere und bessere Unterthanen bilden und erziehen zu können", wie es in der Präambel zum General-Landschul-Reglement 1763 (GLSchulR) heißt. Die Schulaufsicht war jahrhundertlang fast vollständig im Kompetenzbereich der Kirche, die mit ihrer sittlich-religiösen Erziehung des Volkes auch den Interessen der weltlichen Obrigkeit entgegenkam.

Diese geistliche Schulaufsicht ist deshalb nicht isoliert zu sehen, sondern als ein "organischer Teil" einer gesamten Ordnung. In dieser Zeit konnten jedoch die Geistlichen ihre Stellung als die eigentlichen "Fachleute für Schule" festigen, da sie über eine erheblich bessere Ausbildung als die Lehrer verfügten, denen - vielfach ohne jede Ausbildung - schon allein aus Kompetenzgründen jeder Aufstieg in die Aufsicht verbaut war.

Wenn auch direkt "vor Ort" die Schulaufsicht durch Geistliche ausgeübt wurde, so stand dahinter doch die Einheit von Staat und Kirche. FÖCKEN bestimmt das Verhältnis folgendermaßen:

"Diese Bestimmungen bestätigen unsere Beschreibung der Kombination von obrigkeitlicher und kirchlicher Wirksamkeit innerhalb der Schulaufsicht. Die kirchlichen Amtsträger erscheinen mehr als ausführende Organe, hinter denen aber der Wille und die Autorität der weltlichen Obrigkeit stehen. Als Basis dient die vorausgesetzte Koinzidenz der Interessen des erziehenden Staates und der erziehenden Kirche. Die Geistlichen sind als obrigkeitliche Beamte für Kirchenzwecke ohne weiteres auch obrigkeitliche Beamte für Schulzwecke."¹⁰

Erst im Zeitalter der Aufklärung, des Absolutismus und des Beginns der Industrialisierung änderte sich dieses, als der Staat versuchte, seine direkte Macht über die Schulen zu erlangen beziehungsweise auszuweiten.¹¹ Zu diesem Zeitpunkt etwa setzt demnach die eigentliche Geschichte der Schulaufsicht ein, was SCHWAB wie folgt konkretisiert:

"Den gemeinsamen Ausgangspunkt in den in der Literatur vorfindbaren mehr oder minder ausführlichen Skizzen zur Geschichte der Schulaufsicht bildet die Auffassung vom Einsetzen einer Verstaatlichung des Bildungswesens im Ausgang des 18. und am Beginn des 19. Jahrhunderts mit der Herausbildung eines spezifisch modernen Staates.

Es scheint gerechtfertigt, erst an diesem Punkt mit einer Betrachtung der Geschichte der Schulaufsicht anzusetzen, weil man nun erst von einer beginnenden gesamt-gesellschaftlichen Kontrolle über die Bildungsinstitutionen sprechen kann, die bis heute bestimmend geblieben und weiter ausgebaut worden ist.

Die Formen von Aufsicht beziehungsweise Kontrolle durch kirchliche und politische Obrigkeiten, die es auch vorher schon gegeben hat, repräsentieren mehr oder weniger noch ein System unmittelbarer ständischer Kontrolle, so wie auch die Bildungseinrichtungen der sich nun auflösenden ständisch-feudalen Gesellschaft primär der Reproduktion einzelner Stände, noch nicht so sehr dem Bedürfnis nach einer Reproduktion der Gesellschaft insgesamt, diene."¹²

Das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 war die entscheidende Voraussetzung für die Durchsetzung des Anspruchs auf staatliche Lenkung der Schulen. Sein § I II 12 lautet:

"Schulen und Universitäten sind Veranstaltungen des Staates, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben ..."

Dieser Paragraph schloß indes eine geistliche Schulaufsicht nicht aus, weil auch die Kirche eine "Veranstaltung" des Staates war. Wenngleich das allgemeine Landrecht deshalb die gesetzliche Grundlage für eine staatliche Aufsicht über die Volksschulen bot, konnte es trotzdem - anders als im Bereich der höheren Schulen - im Volksschulbereich bei einer geistlichen Schulaufsicht bleiben. An der Realität der Praxis der Schulaufsicht hat sich somit in der Folgezeit zunächst wenig geändert. Während nämlich die Elementar- und höheren Stadt- und Bürgerschulen 1817 den preußischen Bezirksregierungen unterstellt wurden, blieb die untere Schulaufsicht in der Hand der Geistlichkeit, die zwar ihre Aufgaben im staatlichen Auftrage ausführte, jedoch im Sinne kirchlicher Herrschaft durch ihr Amt Einfluß auf das Schulwesen zu nehmen versuchte. Damit war auch die zunächst nur theoretische Möglichkeit, die Schulaufsicht fachlich vorgebildeten Beamten zu übertragen, vorerst gescheitert. Dies wurde erst rund 100 Jahre später durch Art. 144 der Weimarer Verfassung realisiert. Die strenge Reglementierung der Schulen durch die Schulaufsicht zur Zeit des Allgemeinen Landrechts wird von HARNISCHFEGER¹³ damit begründet, daß "die nicht für ihre Aufgabe speziell vorgebildeten Lehrer auf genaue Hinweise für den Unterricht angewiesen waren." Völlig unterschiedliche Qualifikationen und Ausbildungsvoraussetzungen der Lehrer des Volksschulbereiches lassen zur damaligen Zeit eine intensive Aufsicht und Kontrolle verständlich erscheinen. Wichtig ist jedoch die Andeutung ROSENBUSCHS¹⁴, daß die Nachwirkungen dieses historischen Sachverhaltes für die Lehrer generell des Grund- und Hauptschulbereiches sich heute noch in einem Selbstverständnis darstellen, das dienstliche Beurteilungen völlig überbewertet, obwohl von ihnen nichts Existenzielles abhängt.

Für das allgemeine Bildungswesen jener Zeit wichtiger hingegen war die Einrichtung der geteilten Zuständigkeit der Schulaufsicht. Ein in jeder preußischen Provinz gegründetes Konsistorium, an dessen Spitze ein Oberpräsident stand, sollte auch für die Volks- und Realschulen zuständig sein. Die Zuständigkeit dafür ging jedoch nach und

nach an die 1808 gegründeten Bezirksregierungen über. Die Philologen setzten sich in den Konsistorien gegenüber den Geistlichen immer mehr durch, so daß die Gymnasien schon bald den örtlichen geistlichen Schulinspektoren entzogen und Provinzial-Schulkollegien unterstellt wurden¹⁵.

Die Konsistorien blieben für die anderen Schulen zuständig. Dies mußte zwangsläufig zu einer Vertiefung der Trennung des Bildungswesens bis zum heutigen Tag beitragen. Die 1825 wieder abgeschaffte ungeteilte Schulaufsicht war damit lediglich für 17 Jahre von Bestand. Der Staat der Aufklärung versuchte nicht nur aus einer antikirchlichen Tendenz heraus die Gewalt über die Schulen zu erlangen, sondern auch deswegen, weil er in der Schule eine wichtige Institution für den Ausbau und die Stabilisierung des wirtschaftlichen und politischen Systems sah. Obgleich die Staatlichkeit des Schulwesens zum neuen Prinzip wurde, wurde diese erst in "einem langandauernden Prozeß"¹⁶ realisiert. Die geistliche Schulaufsicht behielt weiterhin ihren Einfluß.

Da die Kirche in der Schulaufsicht für eine Stabilisierung des Status quo sorgte und besonders auch die Erhaltung der Untertanengläubigkeit ein von ihr und von den Staats- und Landesfürsten ebenso angestrebtes Ziel war, konnte sie auch in einer formalen Staatsschule wichtige Funktionen erfüllen. Sie sorgte unter anderem dafür, daß auch in der Schule wirtschaftliche Interessen berücksichtigt wurden. Eine Schulaufsicht durch "fachmännisch vorgebildete Beamte" lag nur für das höhere Schulwesen im Bereich des Möglichen. Obwohl sie auch dort in dieser Zeit nur ansatzweise erreicht wurde, führte sie neben dem verstärkten Einsatz von fachlichen Schulpraktikern in Aufsichtsfunktionen vor allem zu einer Vergrößerung der Kompetenz der Schulleiter. Zwar konnte die Kirche im Bereich der Volksschulen trotz anders lautender Gesetze und Verordnungen noch die Aufsicht führen, unter anderem durch die aufklärerische Kritik an der geistlichen Schulaufsicht des 18. Jahrhunderts konnte die Kirche die Schule aber nur noch in Übereinkunft mit dem Staat beaufsichtigen.¹⁷

BERG¹⁸ weist in einer umfassenden Analyse an konkreten Beispielen aus dem Kulturkampf nach, in welchem Maße die Schule damals von den Interessen der großen Politik bestimmt wurde. Besonderer Streitpunkt war hier die Neuordnung der Schulaufsicht durch das

Schulaufsichtsgesetz, das 1872 "allein aus politischen Gründen mit dem Ziel, der mit antiultramontanen und antipolnischen aufgeladenen Nationalstaats- und Germanisierungspolitik mehr Durchschlagskraft zu geben" beschlossen wurde. Ohne genuin pädagogische Motivationen an der Schule wie der Schulaufsicht ging es im Gegenteil ausschließlich um die Durchsetzung machtpolitischer Interessen. Zu recht läßt sich deshalb die Staatsschule als "abhängige Variable" der jeweiligen Herrschafts- und Machtverhältnisse bezeichnen.

Auf die direkte Alternative Staats- oder Kirchenschule spitzte sich die Situation erst im Kulturkampf zu. Das Schulaufsichtsgesetz vom 11.03.1872, das dem Staat das Aufsichtsrecht über alle öffentlichen und privaten Erziehungs- und Unterrichtsanstalten zusprach, löste vor allem bei konservativen Kreisen und der katholischen Kirche einen Sturm der Entrüstung aus, während es hauptsächlich bei den Volksschullehrern als Befreiung aus langer kirchlicher Knechtschaft empfunden wurde. In dieser Phase gelang es der Kirche, die Schulaufsicht für sich zu "retten", indem sie die Frage der Schulaufsicht mit einem anderen innenpolitischen Thema, nämlich der Bekämpfung der Sozialdemokratie, die am erfolgreichsten über die Schule geleistet werden könne, verquickte. Der Staat lenkte in dieser Situation ein, so daß es aus Angst vor dem Sozialismus wieder zu einem Bündnis von Staat und Kirche kam. Die rückschrittliche Sozialpolitik in Preußen in den Jahrzehnten nach dem Kulturkampf führte deshalb nach BERG zu dem folgenden Resultat:

"Um 1900, also fünfundzwanzig Jahre nachdem die Schulaufsichtsfrage in einen vehementen staats-, kirchen- und parteipolitischen Konflikt geführt hatte, standen zwei Drittel aller preussischen Volksschulen immer noch oder wieder unter geistlicher Schulaufsicht. Erst die politischen Umwälzungen und Entwicklungen nach dem Ersten Weltkrieg brachten auch die Verwirklichung des in Art. 144 der Weimarer Verfassung von 1919 wiederholten Grundsatzes der staatlichen Schulaufsicht, die nunmehr kraft Verfassungsnorm durch 'hauptamtliche, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt' werden sollte.¹⁹

Zu noch drastischeren Ergebnissen gelangen LESCHINSKY/ROEDER²⁰, die das Amt des Ortsschulinspektors - die gesamte unmittelbare Schulaufsicht wurde durch Geistliche nebenamtlich ausgeübt - nach ministeriellen Angaben als "unbestrittene Domäne der Geistlichkeit" bezeichnen und nach Zahlen aus dem Jahre

1909 die Kreisschulinspektoren zu achtzig Prozent der Geistlichkeit zuordnen. Daneben gab es weitere strukturelle Beziehungen zwischen Kirche und Schule, weil vor allem in Preußen viele Lehrerstellen mit dem kirchlichen Amt des Küsters verbunden waren. Sogar 1911 gab es in Preußen immer noch 10,8 Prozent solcher Stellen. Auf dem Lande lag die Zahl sogar bei 16,6 Prozent.²¹ Dabei hatte das allgemeine Landrecht von 1794 die Schule bereits eindeutig als staatliche Institution definiert. Und 1850 bestimmte der Art. 23 der Verfassungsurkunde für den preußischen Staat:

"Alle öffentlichen und Privat-Unterrichts- und Erziehungsanstalten stehen unter der Aufsicht vom Staat ernannter Behörden. Die öffentlichen Lehrer haben die Rechte und Pflichten der Staatsdiener."

Erst rund siebzig Jahre später verpflichtete die Verfassung von Weimar die einzelnen Länder, die Ortsschulinspektoren abzuschaffen und die Schulaufsicht durch hauptamtliche Fachbeamte durchführen zu lassen. Ab 1924 wurden die Nachfolger der Ortsschulinspektoren offiziell als staatliche Schulräte bezeichnet. Sie fungierten auf der Kreisebene und übten ihre Tätigkeit im Status einer Sonderbehörde mit selbständigen Befugnissen aus. Als unmittelbare Dienstvorgesetzte der Volksschullehrer in ihrem Bereich übten sie die allgemeine Dienstaufsicht und die pädagogische Fachaufsicht über die Lehrer aus. Dagegen hatten sie in äußeren Schulangelegenheiten immer nur eine beratende Funktion, die ihre Ursache in der Unterscheidung von staatlicher und kommunaler Zuständigkeit im Bildungswesen, also in der Trennung von "inneren" und "äußeren" Schulangelegenheiten hatte. Der Art. 144 der Weimarer Reichsverfassung lautete:

"Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen. Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeführt."

Die wichtigste Bedeutung dieses Artikels lag wohl darin, daß er alle anderen denkmöglichen Aufsichtsinstanzen über die Schule ausschloß. Durch das Gesetz vom 20.09.1919 wurde die Ortsschulinspektion endgültig aufgehoben, so daß die geistliche Schulaufsicht vollständig durch eine pädagogische abgelöst wurde. Der Artikel 144 wurde später nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland wörtlich in die meisten Verfassungen der Bundesländer übernommen.

Damit ist der Schulrat heute noch "der einzige Beamte in der gesamten öffentlichen Verwaltung des Bundes und der Länder, dessen berufliche Vorbildung durch Verfassungsauftrag geregelt wird! Über keinen anderen Beamten machen die Verfassungen eine Aussage. Allein die Ernennung zum Schulrat ist an die Voraussetzung der fachlichen Vorbildung gebunden, d.h., er muß selbst Lehrer sein."²² Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß sich auch die Aufgaben- und Tätigkeitsfelder der Schulräte, die ihnen nach der Inkraftsetzung der Weimarer Verfassung durch Schulverordnungen usw. zugewiesen wurden, in den Grundstrukturen bis heute nicht geändert haben.²³ Dies läßt erste wichtige Rückschlüsse auf die Innovationskapazitäten des heutigen Schulrats-Amtes zu. Es kann jedoch festgehalten werden, daß es durch die Weimarer Reichsverfassung von 1919 gelungen ist, die geistliche Schulaufsicht vollständig auszuschalten und durch eine weltliche zu ersetzen.

Nach der Zeit der Weimarer Republik wurde während des Nationalsozialismus versucht, das Bildungswesen in einem starken Maße zu zentralisieren, indem den Ländern ihre Kulturhoheit entzogen und ein eigenes Reichskultusministerium gegründet wurde. So hoffte man, auf die Bevölkerung gezielt Einfluß nehmen und politische Ziele durchsetzen zu können. Die Länder behielten zwar ihre Ministerien, die für die Schulen zuständig waren. Auch sie unterstanden aber dem Oberbefehl des "Führers". Der konsequenten Zentralisierung auf allgemeiner Ebene entsprach demgemäß eine autoritäre Struktur in den einzelnen Kollegien der Schulen, wo der Schulleiter die Kompetenzen eines gesamten Kollegiums in sich vereinte und als Vorgesetzter der anderen Lehrer alleinverantwortlich war. Insgesamt wurde somit angestrebt, auch die Schule nach einem Führerprinzip auszurichten.

Die in der Zeit der Weimarer Republik ernannten Schulräte konnten sich teilweise nach 1933 in ihrer Position noch halten, sofern es ihnen gelang, "unauffällig" zu bleiben und "sich nichts zu Schulden kommen zu lassen". Im Zuge der "Gleichschaltung" des Beamten- und Justizapparates setzte jedoch eine konsequente Besetzung der Schulratsposten mit Mitgliedern der NSDAP ein. Wenngleich genaue statistische Unterlagen fehlen, kann davon ausgegangen werden, daß bereits in kürzester Zeit Schulratsposten zu einem ganz überwiegenden Teil mit NSDAP-Mitgliedern besetzt waren. Gleichwohl kann nicht festgestellt werden, zu welchen Prozentsätzen es sich hierbei um überzeugte Parteimitglieder und um Schulräte handelte, die in die NSDAP eingetreten waren, um "die eigene Haut zu retten".

Nach 1945 knüpfte das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland - wie schon erwähnt - in der Frage der Schulaufsicht an die Weimarer Verfassung an. Bevor aber eine nähere Betrachtung des Art. 7 Abs. 1 des Grundgesetzes vorgenommen wird, möchte ich den bis zu diesem Zeitpunkt erreichten Entwicklungsstand folgendermaßen zusammenfassen:

1. Die geistliche Schulaufsicht hat ihre Aufsichtsbefugnisse oft "zu einer geistigen Diktatur, zu einem fanatischen Niederhalten jeglicher politischen Reflexion zugunsten von Bibellesungen, Geboten und Chorälen mißbraucht."²⁴ Nach HEINEMANN²⁵ hatte die Schulverwaltung und damit auch die Schulaufsicht ebenfalls nicht nur die Aufgabe, für Ordnung zu sorgen, wichtige Kenntnisse und Fertigkeiten zu vermitteln, sondern auch eine "gesinnungsbildende Funktion". Nach der Ablösung der Rechte des Monarchen brauchte der Staat der bürgerlichen Gesellschaft "willige Menschen", und die Schulaufsicht mußte dies als ihre Aufgabe auffassen, die als "zweckmäßige Erziehung gegen revolutionäre Grundsätze und Ruhe störende Absichten" umschrieben wurde, was, auf eine Formel gebracht, als "Erziehung zum Untertanen" in einer "klassenmäßig abgeschotteten Gesellschaft" bezeichnet werden kann.²⁶
2. In der Fachdiskussion herrscht Übereinstimmung, daß sich die Schulverwaltung in ihren Strukturen in den letzten 150 Jahren kaum verändert hat.²⁷ Es liegt nahe, aus der Kontinuität der formalen Organisation der Schulverwaltung, die maßgeblich am klassischen Bürokratie-Modell orientiert ist, auf eine grundsätzliche Dysfunktionalität in bezug auf Innovationen zu schließen.²⁸
3. Gegenüber der Allgemeinverwaltung verlor die Schulverwaltung in bezug auf ihre eigene Etablierung und die Entwicklung einer Eigenständigkeit durch die Integration in die Kirchenverwaltung sehr viel an Boden, so daß die Schulverwaltung ebenfalls in der Allgemeinverwaltung, die sich im Laufe der Zeit ständig reformiert hatte, integriert blieb und keine Selbständigkeit erlangte.

"Von dort kamen die Leitideen, von dort auch das gesellschaftliche Selbstbewußtsein. Aus dem 'Schulinspektor' wurde - mit einem Blick zu dem Regierungsrat - der 'Schulrat', aus den Schulkollegien wurden die Schulabteilungen bei den Behörden der Allgemeinverwaltung, z.B.

beim Regierungspräsidenten. Das Laufbahnrecht der Lehrer entstand entsprechend dem Laufbahnrecht der Verwaltungsbeamten. Die Struktur der Schulverwaltung glich sich der fortschrittlicheren Allgemeinverwaltung an, ohne daß diese Struktur immer ganz auf das Verwaltungsobjekt 'Schule' paßte.²⁹

4. Insgesamt ist von der begründeten Vermutung auszugehen, daß die historischen Voraussetzungen damit eine denkbar ungünstige Grundlage für innovationsorientierte Maßnahmen und Projekte jeglicher Art innerhalb der Schulverwaltung bieten. Dies bestätigt auch BERG³⁰ für die Vergangenheit, für die selbst Verwaltungsbeamte auf höchster Ebene kaum je die Möglichkeit zu irgendwelchen Initiativen oder Innovationen hatten. Wie gezeigt werden konnte, scheint es dabei verfehlt, Restriktionen und Mängel allein auf die vorwiegende Orientierung der Schulverwaltung am klassischen Bürokratie-Modell zurückzuführen, wie es immer wieder geschehen ist.³¹ Trotz der eben gemachten Einschränkungen können Machttträger eines Systems am ehesten Änderungen bewirken, was für die hier vorliegende Problematik bedeutet, daß im Handlungsspielraum Schule und Schulaufsicht ein Schulrat über größere Änderungspotentiale als ein Lehrer verfügt. Daß in der hier betrachteten Vergangenheit die Volksschule nur wenig zu einer "Modernisierung" der Gesellschaft beitrug, belegt noch einmal nachdrücklich, was in der Schulgeschichtsschreibung allgemein seit langem differenziert erarbeitet wurde, daß nämlich Schule und Pädagogik wohl immer in Gefahr stehen, von Herrschaftspositionen in Anspruch genommen zu werden.³² Schule und Gesellschaft stehen in einem direkten Funktionszusammenhang, wobei nicht nur in bezug auf die historischen Voraussetzungen der Schulaufsicht gilt, daß die Schule die abhängige Variable darstellt.

Für die Gegenwart und damit auch für die vorliegende Untersuchung bildet der Art. 7 Abs. 1 GG die zentrale rechtliche Grundlage für die Analyse schulaufsichtlicher Probleme. Die Diskussion und Interpretation der grundgesetzlichen Bestimmung, nach der die Schule unter der Aufsicht des Staates steht, tendiert in zwei scheinbar entgegengesetzte Richtungen: einmal wird kritisiert, daß aufgrund des noch immer verschwommenen und unterschiedlichen Verständnisses des Aufsichtsbegriffes des Art. 7 Abs. 1 GG ein Zuwenig an parlamentarischer Legitimation für die Schulverwaltung vorhanden sei.

Daraus folge, daß diese, weil sie unter Handlungszwang steht, sich vielfach selbst ihre Handlungsspielräume setze, indem sie Verordnungsermächtigungen usw. unter Umständen überschreitet, woraus die Forderung resultiert, das Schulwesen auf eine konsequente gesetzliche Grundlage zu stellen. Zum anderen wird oft beklagt, daß durch zahlreiche rechtliche Restriktionen die Arbeit in der Schule erschwert werde, wenngleich nahezu Einigkeit darüber besteht, daß die gesamte Unterrichtswirklichkeit in der Schule gar nicht durch formaljuristische Regelungen eingefangen werden kann, daß also immer Ermessensspielräume bestehen müssen. Das unterstützt auch die in dieser Arbeit vertretene These, daß Handlungsspielräume zur Initiierung innovativer Prozesse ausgenutzt werden können.

Bedeutsam für die hier verhandelte Problemstellung ist die Frage, inwieweit der Staat verfassungsmäßig überhaupt berechtigt ist, Aufsicht auszuüben, weil die Antwort darauf auch den Handlungsrahmen für die untere Schulaufsicht mit angibt. Eine Antwort gibt die historische Entstehung des Art. 7 Abs. 1 GG und seine gegenwärtige Interpretation. Der Parlamentarische Rat knüpfte in der Frage der Schulaufsicht eindeutig an die Tradition der Weimarer Republik an. Deshalb unter anderem stand zu jener Zeit der Schaffung des Grundgesetzes die Aufsichtsfrage auch nicht im Mittelpunkt des Interesses, zumal die bundesverfassungsrechtliche Regelung sich direkt nur in Art. 6 und 7 GG ausdrückte, dem Bund in diesem Bereich Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen fehlen, weil die Bundesländer nach Art. 70 Abs. 1, 30 GG nahezu allein zuständig sind. Folgerichtig machen die Landesverfassungen weitergehende Angaben über die Erziehungsziele, Gliederung des Schulwesens usw.. Allerdings wird trotz dieser ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder diese Gestaltungsfreiheit zunehmend durch "übergeordnete Prinzipien des Grundgesetzes eingeschränkt."³³

Die Weimarer Verfassung sollte die geistliche Schulaufsicht verhindern, und 1949 sollte diese Form von Schulaufsicht nicht wieder eingeführt werden. Der entsprechende Grundgesetzartikel ist deshalb nur so zu interpretieren, daß "Schulaufsicht als das dem Staate ausschließlich zustehende administrative Bestimmungsrecht über die Schule"³⁴ anzusehen ist. Stellvertretend für die anderen Bundesländer sei das herrschende Schulaufsichtsverständnis in der Bundesrepublik Deutschland anhand des § 54 des Hessischen Schulverwaltungsgesetzes zitiert:

"Die Ordnung, Pflege und Beaufsichtigung des gesamten Schulwesens und die Gestaltung und Leitung der öffentlichen Schulen ist Sache des Staates."

Im Parlamentarischen Rat ist der Aufsichtsbegriff nicht weiter präzisiert worden, so daß er sowohl als bundesrechtliche Klammer für die Einheit des Schulwesens als auch als Rahmenbegriff inhaltlicher Mindestanforderungen oder als Verpflichtung der einzelnen Bundesländer, die Schulaufsicht zu regeln, angesehen werden kann. Die Folge der unproblematisierten Einstellung des Parlamentarischen Rates zur Schulaufsicht ist deshalb, daß ein in der Rechtssprache nicht verbindlich geprägter Begriff sowohl eine beschränkte als auch eine unbeschränkte Einwirkungsmöglichkeit des Staates auf das Schulwesen bezeichnen könnte.³⁵

Überwiegend wird der Begriff Schulaufsicht aber immer noch als unmittelbares staatliches Gestaltungsrecht, als umfassendes Herrschaftsrecht über das gesamte Schulwesen betrachtet, obwohl sich allmählich eine Rechtsposition durchzusetzen scheint, die den Aufsichtsbegriff nicht mehr als total auffaßt.

Für diese Interpretation trat auch bereits als einer der ersten HELLMUT BECKER³⁶ ein, der nicht nur vom Art. 7 GG sondern generell von den Grundrechten des GG ausgeht und aus ihnen nicht nur eine Begrenzung staatlicher Macht, sondern sogar einen inhaltlichen Gestaltungsauftrag ableitet. Andere Autoren beharren dagegen darauf, daß der Staat ein allgemeines administratives Bestimmungsrecht habe und repräsentieren damit die Auffassung der Staatsrechtslehre der Weimarer Reichsverfassung, wenngleich neuerdings auch von konservativer Seite die Vielschichtigkeit des Schulaufsichtsbegriffs konstatiert wird. Die Relevanz dieser gesamten Problematik kann allerdings durch den Hinweis auf die Tatsache ein Stück relativiert werden, daß theoretisch das Aufsichtsproblem gelöst werden könnte, weil die Schule als Staatsunternehmen in jedem Falle der staatlichen Kontrolle unterliegt und das Aufsichtsproblem insofern vorrangig für Privatschulen von Bedeutung ist.

Die in den letzten Absätzen vorgeomene Skizzierung ausgewählter Aspekte schulrechtlicher Diskussion mag gezeigt haben, wie stark in diesen Bereichen - historisch bedingt - von einem formaljuristischen Standpunkt ausgegangen wird und wie wenig direkt auf Unterricht

bezogene Fragen in der Schulrechtsdiskussion bisher bearbeitet wurden, so daß eine ausführlichere Analyse in bezug auf die hier vorliegende Innovationsproblematik kaum weiter führt. Annäherungsweise läßt sich aber erahnen, in welchem Ausmaß formale Argumentationen restriktive Auswirkungen auf die Unterrichtspraxis haben können. Faktisch lassen dagegen die historisch begründeten rechtlichen Bedingungen große Handlungsspielräume offen, in die formale Bestimmungen noch nicht eingedrungen sind und auch nicht eindringen können. Dies eröffnet folglich auch unter den bestehenden Bedingungen die Möglichkeit der Ausnutzung vorhandener Innovationsfelder. Allerdings können rechtliche Bestimmungen in Konfliktsituationen diese Freiräume jederzeit "erklären" und entsprechend einschränkenden Bestimmungen unterwerfen. Die rechtliche Situation der heutigen Schule und ihrer Verwaltung ist damit - historisch mitbedingt - insgesamt durch eine große Rechtsunsicherheit und -unbestimmtheit gekennzeichnet, die neben der positiv zu bewertenden Eröffnung von Handlungsspielräumen bei Schulräten und Lehrern auch in sämtlichen Bereichen innovationshemmendes Verhalten auslösen kann.

Insgesamt kann somit für diesen Abschnitt festgestellt werden, daß die untere Schulaufsicht, oder wie sie sonst immer in der Geschichte bezeichnet wurde, kaum je eine auf Innovation angelegte Instanz gewesen ist. Deshalb erscheint es realitätsfern, von der Institution Schulrat beispielsweise aufgrund faktisch vorhandener rechtlicher Handlungsspielräume allein eine innovative "Umkrempelung" schulischer Verhältnisse zu erwarten. Zu fragen ist vielmehr nach dem Beitrag, den diese Instanz dazu leisten kann. Die historische Betrachtung machte deutlich, daß schulischer Wandel zum einen unlöslich an die gesellschaftliche Entwicklung gekoppelt ist, zum anderen aber auch ein Unternehmen ist, das sich vor allem in informellen Handlungsspielräumen abspielen³⁷ und über einen langen Zeitraum erstrecken kann.

2.2 Bestehende Organisationsstrukturen

Die Schulverwaltungen in der Bundesrepublik Deutschland sind auf Landesebene überwiegend nach einem "dualistischen Stufenmodell"³⁸ aufgebaut, das aufgeteilt ist nach äußeren Angelegenheiten wie

Schulbau und -unterhaltung, die Aufgaben der Kommunen oder anderer Kommunalverbände sind, und inneren Angelegenheiten, wie Richtlinien, Stundentafeln, Unterrichtsinhalte usw., die Aufgaben des jeweiligen Kultusministers und der nachgeordneten Behörden darstellen, die wiederum für sich einen ein-, zwei- oder dreistufigen Aufbau haben. Die föderalistischen Unterschiede innerhalb der Bundesrepublik Deutschland, die historischen Ursachen, die Reformen und Änderungen in einigen Bundesländern stellen eine große Vielfalt an organisatorischen Ausprägungen dar. Es erscheint sinnvoll, nur einige über die einzelnen Landesebenen hinausgehende Strukturen aufzuzelgen, soweit sie für die Problemstellung der vorliegenden Untersuchung relevant sind.

Bei einer dreistufigen Schulverwaltung, die von den Flächenstaaten überwiegend als Organisationsform institutionalisiert wurde, stellen der Kultusminister die oberste Instanz, die Schulabteilungen der Bezirksregierungen oder Oberschulämter die mittlere Instanz und der Schulrat beziehungsweise das staatliche Schulamt oder das Schulaufsichtsamt die untere Instanz dar. Dies gilt für die Länder Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Eine Zweistufigkeit besteht in Berlin, Rheinland-Pfalz, im Saarland und in Schleswig-Holstein, die allerdings unterschiedliche Ausprägungen in bezug auf einen Verzicht auf die mittlere oder untere Instanz aufweist. Die Stadtstaaten Bremen und Hamburg verfügen über einen einstufigen Aufbau der Schulverwaltung.³⁹

Neben der unterschiedlichen Ausgestaltung des Instanzenzuges sind auch die Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen der Schulaufsicht unterschiedlich verteilt. Außerdem ist das Verhältnis von Schulverwaltung und Allgemeinverwaltung unterschiedlich gestaltet. So sind auf der mittleren Ebene die Schulabteilungen den Bezirksregierungen eingegliedert, während es auf der unteren Aufsichtsebene das Modell eines der jeweiligen kommunalen Instanz angegliederten Schulamtes gibt. Es ist hier nicht erforderlich, alle Varianten vorzustellen. Von Belang ist lediglich, daß Baden-Württemberg als einziges Bundesland seine Schulverwaltung als reine Sonderverwaltung aufgebaut hat, während es in Rheinland-Pfalz seit 1975 keine untere Schulaufsichtsebene mehr gibt, weil die Schulräte zu Dezernenten der Bezirksregierungen berufen wurden und von dort als Regierungsschulräte die Schulaufsicht wahrnehmen. Dies darf nicht voreilig

zu dem Schluß verleiten, daß es langfristig zu einer generellen Abschaffung der unteren Schulaufsicht kommen könnte. Zu vermuten ist vielmehr, daß hier verwaltungsorganisatorische Gründe die entscheidende Rolle gespielt haben. Die Dienst- und Fachaufsicht wird weiterhin in der gesamten Bundesrepublik Deutschland - mit Ausnahme des Landes Schleswig-Holstein, wo dem Schulleiter per Schulgesetz eine besonders starke Stellung eingeräumt wurde - von Personen ausgeübt, die von der überwiegenden Zahl aller Lehrer, Schüler und Eltern und auch der Öffentlichkeit als Schulräte bezeichnet werden, und zwar ganz gleich, ob sie nun als Dezernenten eines staatlichen Schulamtes oder der Bezirksregierungen fungieren, oder mit der Amtsbezeichnung Schulamtsdirektor oder Schulrat ausgestattet sind. Geändert hat sich lediglich, und zwar dies vorwiegend innerhalb des letzten Jahrzehnts, daß es den Schulrat als "Ein-Mann-Behörde" faktisch nicht mehr gibt, daß mithin auch im Bereich der Schulaufsicht ein Prozeß fortschreitender Bürokratisierung stattfindet, der sich noch zu verstärken scheint, was aber hier keine Vorwegnahme einer negativen Bewertung implizieren soll.

Zu vermuten ist vorweg, daß eine Sonderverwaltung, wie sie in Baden-Württemberg praktiziert wird, erheblich größere Innovationspielräume zuläßt, weil allein schon fachfremde Führungskräfte nicht in einem solchen Maße Entscheidungsprozesse beeinflussen können, und daß zum anderen in Rheinland-Pfalz durch eine zwangsweise "Entfernung" von der Schule die Kommunikation zwischen Schulaufsicht und Schule dünner werden könnte, so daß die innovativen Möglichkeiten der Schulaufsicht ebenfalls zwangsläufig abnehmen. PAULIG glaubt bereits ohnehin für die gesamte Schulverwaltung feststellen zu können,

"daß letztlich auf jeder Ebene nie genau bekannt ist, was auf der jeweils übergeordneten oder untergeordneten Ebene wirklich geschieht. Dieser Wirklichkeitsverlust hat insbesondere für die Ebene der Zielfindung und der Zielsetzung (= die Kultusministerien) außerordentlich nachteilige Auswirkungen. Aus eigener Erfahrung ist mir bekannt, daß gerade auf dieser Ebene niemand genau zu sagen weiß, was in den Schulen wirklich geschieht, was dort gedacht oder gewollt wird."⁴⁰

Generell gilt jedoch immer, daß der Schulrat, wie "seine" Behörde auch immer genannt wird, in der er tätig ist, als untere Instanz und unmittelbar vorgesetzte Dienststelle der Lehrer als reine Verwaltungsinstanz am meisten mit den Problemen des Unterrichts in Berührung kommt. Dabei ist von besonderer Bedeutung, wie weit seine fachaufsichtlichen Befugnisse reichen.

Wenngleich in den Schulgesetzen mehrerer Bundesländer von einer Selbständigkeit der Schule und der pädagogischen Freiheit des Lehrers - wie diese im Einzelfall auch bezeichnet sein mag - die Rede ist, so wird diese größtenteils gleich wieder aufgehoben, insofern eine umfassende und uneingeschränkte Fachaufsicht eingerichtet ist. Diese ist lediglich in Hessen und Bremen eingeschränkt, während Niedersachsen, das ebenfalls die Aufhebungsbefugnis schulischer Entscheidungen durch die Schulaufsicht begrenzt hatte, inzwischen wieder zu der alten Regelung umfassender Weisungsbefugnis zurückgekehrt ist.⁴¹ Doch selbst in Hessen bedeutet eine Einschränkung der Fachaufsicht nicht zwangsläufig eine Reduzierung auf Rechtsaufsicht, wenn es in § 55 des Hessischen Schulverwaltungsgesetzes heißt:

"Die Schulaufsichtsbehörden können im Rahmen der Fachaufsicht pädagogische Bewertungen sowie unterrichtliche und erzieherische Entscheidungen und Maßnahmen aufheben, zur erneuten Beschlußfassung zurückverweisen und alsdann erforderlichenfalls selbst entscheiden, wenn

1. gegen wesentliche Verfahrensvorschriften verstoßen,
2. von unrichtigen Voraussetzungen oder sachfremden Erwägungen ausgegangen,
3. gegen allgemein anerkannte pädagogische Grundsätze oder Bewertungsmaßstäbe oder gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung aller Schüler verstoßen wurde."

Zumindest die Punkte 2. und 3. dieses Absatzes lassen geraume Interpretationsspielräume zu, weil die Voraussetzungen eines Eingriffs beziehungsweise einer Weisung sehr unbestimmt formuliert sind. Gerade diese Unbestimmtheit bedingt aber, daß ein Schulrat in Konfliktfällen als Vorgesetzter und wesentlich an der Interpretation seiner Eingriffsmöglichkeiten Beteiligter wesentliche fachaufsichtliche Handlungsspielräume besitzt. Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, daß außer in Hessen und in Bremen lediglich im Saarland und in Berlin zwar die umfassende Schulaufsichtsbefugnis erhalten geblieben ist, den Schulbehörden jedoch ein zurückhaltender Gebrauch dieser Handlungsmöglichkeit auferlegt worden ist.⁴²

Zusammenfassend gilt deshalb in bezug auf die organisatorisch-rechtlichen Vorgaben, daß die untere Schulaufsicht über erhebliche fachaufsichtliche Handlungsmöglichkeiten verfügt.

Einschränkend sollte daneben an dieser Stelle betont werden, daß sich die vorliegende Untersuchung nur auf die Schulaufsicht über

Grund-, Haupt- und Realschulen, also lediglich auf den Primarbereich und den Sekundarbereich I unter Ausschluß des Gymnasiums und der Gesamtschule erstreckt. Die Gründe hierfür sind organisatorisch bedingt. Einen dreistufigen Aufbau gibt es bei den Schulverwaltungen der Länder nur für die Grund-, Haupt- und Realschulen. Die Schulaufsicht über die Gymnasien und die Berufsbildenden Schulen ist zumeist zweistufig. Hier entfällt also die Instanz des Schulrates. Für den Gymnasialbereich gibt es sogar die Variante, daß die Schulaufsicht direkt durch das Kultusministerium wahrgenommen wird. Hierin scheint unter anderem eine Ursache dafür zu liegen, daß Lehrer des gymnasialen Bereichs ein bedeutend "gelasseneres" Verhältnis zu ihrer Aufsicht, der "entfernten" Bezirksregierung, entwickelt haben als die Lehrer des Primar- und übrigen Sekundarbereiches I, die "ihren" Schulrat als Instanz "vor Ort" wahrnehmen. Aufgrund der Direktorialverfassung der Gymnasien nehmen dort die Schulleiter als direkte Dienstvorgesetzte der Gymnasiallehrer einen Teil der Schulratskompetenzen wahr.

Die Vielfalt an Ausprägungen der Schulverwaltung, wie sie in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland festzustellen ist, ist ursächlich als Resultat historischer Bedingtheiten zu verstehen und weniger als Institutionalisierung von Zweckmäßigkeitskriterien, geschweige denn von erziehungswissenschaftlichen Erfordernissen. Deshalb stellt auch HELD zu Recht fest, daß die Einrichtung von Schulämtern auf der unteren Aufsichtsebene "eher Organisationsentscheidungen zur Verbesserung der allgemeinen Leistungsfähigkeit der Landesverwaltung denn das Ergebnis einer Strukturreform im Bildungswesen"⁴³ darstellen. Ähnlich schreibt VOGELSANG⁴⁴ der Schulverwaltung einen statischen Charakter zu, deren Ursache er unter anderem darin sieht, daß sich in ihr verschiedene Organisationsformen unreguliert und ohne das Ziel, die optimale Planung und Förderung des Schulwesens im Auge zu haben, bis heute fortentwickeln und in der die verschiedenen Aufsichtsinstanzen eine unterschiedliche Position im Rahmen der Gesamtverwaltung eines Landes haben. So gibt es zum Beispiel in der Mittelinstanz die Schulabteilung beim Regierungspräsidenten, die zwar eigentlich dem Kultusministerium untersteht, jedoch gleichzeitig in die Allgemeinverwaltung eingegliedert ist, da der Regierungspräsident dem Innenministerium untersteht. Die Schulabteilungen bei den Regierungspräsidenten haben sich

so "nie richtig entwickelt, weil die Kategorien der allgemeinen Verwaltung durchgesetzt worden sind."⁴⁵ In einer solchen Verwaltung können die Veränderungen im Schulwesen nicht in einem angemessenen Maße berücksichtigt werden. Der Einfluß fremder Instanzen verhindert eine optimale Funktion.

Wenn es demnach für die verschiedenen Schulformen unterschiedliche Aufsichtsinstanzen gibt beziehungsweise wenn einheitliche Schulabteilungen für alle Schulformen und -arten nicht vorhanden sind, läßt sich mit HECKEL⁴⁶ zu Recht folgern, daß zwar "die Schulverwaltung jeweils die verschiedenen Wege der von ihr verwalteten und beaufsichtigten Schulformen mitgegangen ist, den Integrationsprozeß jedoch nur teilweise nachvollzogen hat."

Nach dieser Darstellung des formalen Aufbaus der Schulverwaltung unter weitgehender Aussparung kritischer, auf die Funktions- und Leistungsfähigkeit bezogener Analysen der Organisationsstrukturen sollen diese im folgenden anhand von konkreten Zahlen zusammenfassend näher betrachtet werden.

In einem von BESSOTH⁴⁷ untersuchten Kultusministerium in der Bundesrepublik Deutschland hat sich zwischen 1956 und 1970 die Zahl der Verwaltungsjuristen um 400 % erhöht, während die Zahl der Pädagogen um 240 % stieg, was zahlenmäßig bereits ein eindrucksvolles Bild von den Machtverhältnissen in der Duopolstruktur der Kultusministerien vermittelt. Ein weiteres Beispiel: Nach dem Stand vom 01.06.1975 kamen in Niedersachsen auf rund 42.000 Lehrer nur 150 Schulräte in 160 Schulaufsichtskreisen.⁴⁸ Diese Relationen gelten in etwa ebenso für andere Bundesländer, zum Beispiel für Rheinland-Pfalz, wo 1970 auf rund 32.000 haupt- und nebenamtliche Lehrkräfte oberhalb der Schulebene von den Schulräten bis zum Kultusministerium nur rund 160 Führungskräfte, hauptsächlich Pädagogen und Juristen, entfielen. Das ergibt ein Verhältnis von 200 Lehrern pro Führungskraft.⁴⁹ Dieses Zahlenverhältnis hat sich zur Gegenwart hin nicht verbessert, sondern eher verschlechtert. Für das Jahr 1983 gilt, daß die Aufsichtsspannen der unteren Schulaufsicht in den einzelnen Ländern zwischen 180 Lehrern pro Schulrat in Bayern und 500 bis 600 Lehrern pro Schulrat in Berlin schwanken. Das durchschnittliche Verhältnis beträgt rund 400 Lehrer pro Schulrat.⁵⁰

Daß Landesregierungen sogar bereit zu sein scheinen, noch ungünstigere Aufsichtsspannen in Kauf zu nehmen, zeigt sich eindrucksvoll

am Beispiel Niedersachsens, wo 1987 beschlossen wurde, "so schnell wie möglich insgesamt 60 Stellen (ca. 10 %) aus allen Bereichen der Schulaufsicht durch Nichtwiederbesetzung einzusparen. Diese Maßnahme wird mit dem Rückgang der Schülerzahlen begründet."⁵¹ Wenn zudem - wie BESSOTH⁵² an anderer Stelle in einem Vergleich der insgesamt erteilten Unterrichtsstunden in einem Land mit den insgesamt abgeleisteten Arbeitsstunden der Schulverwaltung darlegt - bisher auf rund 630 Unterrichtsstunden nur eine Stunde Arbeitszeit der gesamten Kultusadministration für Planung und Entwicklung entfällt, und wenn sich außerdem die Personalrelationen bei den Schulaufsichtsbeamten in den letzten Jahrzehnten ohnehin verschlechtert haben, was sich dadurch nachweisen läßt, daß sich in einem Bundesland die Zahl der Lehrerstellen verdoppelt hat, während die Personalkapazitäten der Schulverwaltung nur um rund 50 % erhöht wurden, so kann daraus geschlossen werden, daß die Planungs- und Entwicklungsnotwendigkeiten durch die Schulverwaltungen seitens der Landesregierungen nicht allzu hoch veranschlagt werden. Es liegt der Verdacht einer gewissen Gleichgültigkeit gegenüber dem, was in den Schulen passiert, nahe. Langfristig ist es deshalb durchaus denkbar, daß es zu einem weiteren Abbau sogenannter "Planungs- und Entwicklungsinstanzen" aus ökonomischen Gründen kommt, was zudem noch - positiv gewertet - als demokratisierende Entscheidungsverlagerung nach unten "verkauft" werden kann.

Wenngleich aber offensichtlich ist, daß die Expansion des Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern mit einem äußerst geringen Personalaufwand bewältigt wurde, bedarf es trotzdem weiterer Informationen, um zu erfassen, inwieweit "die knappe Personaldecke der Kultusverwaltung nur eine Fortschreibung der Routineprogramme erlaubt und im Grunde jede systematisch geplante Weiterentwicklung des Schulwesens verhindert."⁵³ Ohne hier den etwas problematischen Begriff "Führungskraft" näher zu hinterfragen, scheint der Vergleich BESSOTHs⁵⁴ der Schulverwaltung mit dem Bild des "zahmen Dinosauriers" von Bedeutung. Diese großen Tiere mit kleinem Kopf sind wegen ihrer geringen Anpassungsfähigkeit an veränderte Umweltbedingungen ausgestorben. Unter den Aspekten Gesamtgröße, "Kopfgröße", Anpassungsfähigkeit drängt sich dieses Bild bei aller Skepsis gegenüber einer rein auf Leistungsfähigkeit orientierten Schulverwaltungsforschung für die Organisationsstruktur auf.

Zusammenfassend gilt für die untere Schulaufsicht, daß auf einen Schulrat tendenziell immer mehr Lehrer kommen. Durch die organisatorischen Bedingungen ist eine langfristige Planungsarbeit der gesamten Schulverwaltung erheblich erschwert. Daraus resultiert, daß in der Schulverwaltung eine starke Tendenz zu routinemäßigen Aufgaben und Arbeiten besteht, die wegen ihrer Regelmäßigkeit leichter zu bearbeiten sind und keine innovatorischen Qualifikationen verlangen. Aufgaben von Verwaltung wie die Förderung der Kreativität, Planung, Kontrolle, Organisation, Motivation und Kommunikation müssen damit zwangsläufig entfallen. Stark gestiegenen Aufgaben und Anforderungen steht ein ständig kleiner werdender "Kopf" als Führungspersonal gegenüber. Die Schulverwaltung orientiert sich an Aufgaben der Vergangenheit, und ihre Organisation ist so angelegt, als handele es sich bei ihren Tätigkeiten um routinemäßig zu bearbeitende Aufgaben. Ein eher reaktives Verhalten überwiegt deshalb gegenüber aktiven Planungsfunktionen. Die Schulverwaltung wird von sich aus nicht initiativ, sondern reagiert nur auf Anforderungen.

Dieser tatsächlich vorhandene Mangelzustand sollte nicht dazu verleiten, wie VOGEL⁵⁵ vorschnell zu unterstellen, daß die bestehende Schulorganisation die pädagogischen Aufgaben generell behindere, daß die bürokratisch-hierarchische Form der Schulverwaltung grundsätzlich neuen Aufgaben nicht gewachsen sei und die autoritäre Binnenstruktur die Erziehung der Schüler im Geiste der Demokratie behindere.

Zu einer zutreffenderen Bewertung gelangte deshalb der DEUTSCHE BILDUNGSRAT:

"Insgesamt hat die Schulverwaltung immer noch Schwierigkeiten, den Aufbau der Instanzen, ihre Zuständigkeiten und ihre innere Struktur den veränderten Anforderungen anzupassen ... Die Organisation spiegelt noch eine arbeitsteilig-spezialisierte bürokratische Verwaltungshierarchie wider, die zu der Annahme verleitet, daß die Spitze alle wesentlichen Arbeitsvorgänge steuern und der Apparat alle Anforderungen bewältigen könnte. Die Notwendigkeit, laufende Geschäfte zu erledigen, sowie die gesellschaftlich vorgegebene Dringlichkeit und zeitliche Unaufschleppbarkeit vieler Reformen erzeugen einen solchen Handlungsdruck, daß die Schulverwaltung insgesamt Reformmaßnahmen oft nicht rechtzeitig und dauerhaft in Angriff nehmen kann."⁵⁶

Die bestehende Organisationsstruktur der Schulverwaltung muß damit für sich allein schon Innovationsmöglichkeiten in einem beträchtlichen Ausmaß beschränken und behindern. So ist bereits von

den Formalstrukturen ein Rahmen gesetzt, der unabhängig von den in der Schulverwaltung tätigen Personen existent ist und das Innovationsfeld determiniert.

Teil II

Bedingungsanalyse der Handlungsspielräume der unteren Schulaufsicht bei schulischen Innovationsprozessen

In der Vergangenheit beruhte die Autorität des Schulrates darauf, daß er als der Repräsentant der Schule und der Schulverwaltung galt. Ihm war die Aufgabe zugewiesen, aufgrund seiner Kompetenz auf der Grundlage der jeweiligen Schulgesetze die Leistungen einer Schule und die Tätigkeit der einzelnen Lehrer einzuschätzen. Diese Feststellung läßt sich nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland treffen, sondern generell für die Länder mit einer ähnlichen historischen Entwicklung des Schulwesens, wenngleich Preußen zuerst ein solches Aufsichtsmodell entwickelte, das dann von anderen europäischen Ländern übernommen wurde.¹

Heute ist das Verhältnis von Schulaufsicht und Schulpraxis dadurch gekennzeichnet, daß die Schulpraxis sich immer mehr gegenüber der unteren Schulaufsicht verselbständigt und von dieser nicht mehr vollständig kontrolliert werden kann, weil bereits Informationen nicht mehr nur allein über die Schulaufsicht an die Schulpraxis gelangen. Trotzdem ist nach der geltenden Rechtslage der Schuirat nach wie vor befugt, fachliche Weisungen zu erteilen und sogar in den Unterricht anordnend einzugreifen. Der Dienst- und Fachaufsicht kommt deshalb eine besondere Bedeutung innerhalb der Aufgaben eines Schulrates zu. Er hat aufgrund seines Vorgesetztenstatus eine starke Position gegenüber Untergebenen und kann zumindest theoretisch in Fragen der inneren und äußeren Schulreform Innovationen einleiten und den gesamten Innovationsprozeß beeinflussen.²

Inwieweit diese Chancen von Schulräten ergriffen werden, sollen die folgenden Abschnitte dieser Untersuchung zeigen. Deutlich wird jedenfalls, daß die Schulaufsicht wegen ihrer Macht- und Entscheidungsbefugnisse in die Überlegungen zu Initiierungsmöglichkeiten von Innovationsprozessen einbezogen werden muß. Entscheidungen werden dort gefällt, wo die Macht liegt. Wenn Schulräte Innovationsentscheidungen mittragen, leisten sie einen notwendigen Beitrag zu den Voraussetzungen ihrer Realisation. Denn die Verwaltung und damit auch die untere Schulaufsicht füllen leere, rechtsfreie Räume gestaltend aus und bleiben somit nicht nur auf den bloßen Vollzug der

Gesetze beschränkt, wie es die Verfassung vorsieht.³ Wenn einem Schulrat demzufolge als Aufgabe unter anderem die Einhaltung von vorgegebenen Normen für die Schulorganisation und die Überwachung von Unterricht und Erziehung als Aufgaben zugewiesen werden,⁴ so bleiben ihm dennoch Handlungsspielräume die als innovatives Potential eingesetzt werden könnten. Diese Aussage betrifft vor allem den Bereich der Fachaufsicht innerhalb der Tätigkeit eines Schulrats und soll zwangsläufig auf die Verwaltung und Kontrolle der öffentlichen Schulen beschränkt sein.

Ob es für innovative Prozesse sinnvoll ist, Kontrolle stringent durchzuführen oder sie so zu verstehen, wie HELLMUT BECKER⁵ es vorschlägt, daß nämlich die Schulaufsicht nur zur "vorsichtigsten Kontrolle" eines eigenständigen Bereiches berechtigt sein sollte, nicht zur Schulordnung und Schulgestaltung, und nur im äußersten Notfall Anweisung und Regelung bedeuten könne, wird die Analyse zeigen.

IPFLING weist auf folgende Schwierigkeiten bei der Fachaufsicht hin, wobei er den gesamten Innovationsprozeß ausklammert:

"Während für die Rechts- und Diestaufsicht ein geklärter Rahmen in positiven Normsetzungen vorliegt, ist dies bezüglich der Fachaufsicht nicht der Fall. Hier wird die Aufsicht auch insofern problematisch, als sie mit der Freiheit der pädagogischen Entscheidung kollidieren kann und ferner, weil sich die Feststellung einer Leistung nur schwer treffen läßt."⁶

IPFLING⁷ meint damit vor allem, daß kein allgemeines Einverständnis über grundlegende unterrichtliche Prinzipien besteht, so daß ein Schulrat aufgrund seiner Machtposition in einer Beratung oder Beurteilung möglicherweise seine subjektive Meinung durchsetzen kann. Weiterhin ist eine tatsächlich erbrachte Leistung nur zu einem Teil auf den Arbeitseinsatz eines Lehrers zurückzuführen, da sie in einem hohen Maße auch von Außeninflüssen und von den Lernvoraussetzungen bei den Schülern abhängt. Wenn es deshalb nur wenig objektive Kriterien zur Leistungsbeurteilung von Lehrern geben mag, sollte daraus nach der in dieser Arbeit vertretenen Meinung nicht gefolgert werden, daß Aufsicht nur die Verminderung von bestimmten Normüberschreitungen als Ziel habe.

Die empirischen Anteile und Lösungsbeiträge dieser Untersuchung bestätigen das - wie noch zu zeigen sein wird -, was im Planungsstadium noch als diffuse Vermutung beziehungsweise bestenfalls als

Hypothese gelten mußte: Dem breiten Spektrum an unterschiedlichen Persönlichkeitsbildern, Einstellungen, Verhaltensweisen usw. in der Lehrerschaft entspricht ein ebenso breites Spektrum bei den Schulräten. Es gibt deshalb nicht den einen Schulrattyp. Dies bestätigt auch HEIZMANN⁶ aus einer Binnenperspektive heraus in bezug auf einen eingegrenzten Problemkomplex, wenn er feststellt, daß es unter den Schulräten jene gibt, die für eine weitergehende Autonomie der Schule eintreten, während bisweilen auch umgekehrt Lehrer eine stärkere staatliche Lenkung verlangen. Selbst Schüler und Lehrer ließen sich nicht ohne weiteres zuordnen, so daß eine gruppenmäßige oder generationsbezogene Zuordnung nicht der Realität entspräche.

Diese Voraussetzungen erschweren eine Isolierung von Analysefeldern bereits erheblich. Darüberhinaus ergibt sich aber für die Methodenkombination in der Vorgehensweise allein schon durch das parallele Nebeneinander von Empirie und deskriptiver Analyse eine weitere gewichtige Problematik für die Bedingungsanalyse der Handlungsspielräume in bezug auf Innovationsprozesse. Da die Bildungswissenschaftsforschung noch keine überzeugenden Kategorien liefern kann, müssen den folgenden aufgrund des Stadiums einer nur geringen Theorieausbildung Vorläufigkeit bescheinigt werden.

Da Schulräte generell vorher Lehrer gewesen sein müssen, erscheint es notwendig, zunächst zu ermitteln, was sie dazu bewogen hat, eine Position im Schulaufsichtsdienst anzustreben. Dieser Aspekt tangiert unmittelbar all das, was mit der beruflichen Sozialisation von Lehrern zusammenhängt. Die Motivation von Lehrern stellt dabei aber nur die eine Seite dieses Aufstiegsprozesses dar. Die andere Seite dieser Medaille prägt die Schulverwaltung durch die Rekrutierungsformen ihrer Mitglieder. Rekrutierung und Motivation stellen mithin sich ergänzende Kategorien dar.

Den zweiten Problemkomplex bilden das Selbstverständnis und die Selbstdarstellung in der Rolle des Schulaufsichtsbeamten. Unter diesen Gesichtspunkten werden auch Phasen- und Generationsaspekte einer Schulratskarriere untersucht werden.

Im dritten Analyseschwerpunkt werden unter teilweise ökonomischen Gesichtspunkten eine Beschreibung des Arbeitsplatzes von Schulräten vorgenommen und die Handlungsspielräume im besonderen analysiert. Die Fachaufsicht stellt dabei das Zentrum dieses Problemkomplexes dar.

Wer innovieren will, muß zuallererst über fachliche Kompetenz verfügen. Neben fundierten Kenntnissen sind hierfür adäquate Wahrnehmungskapazitäten in bezug auf Probleme aller Art und ausgeprägte Vermittlungsfähigkeiten erforderlich. Daß hier auch Einstellungen, persönliche Erfahrungen und dergleichen eine erhebliche Rolle spielen, wird dabei deutlich werden.

Ein Schulrat ist auf die Lehrer als Innovationsträger angewiesen, wenn er in den Schulen innovieren will. Deshalb ist es weiterhin unumgänglich, die Voraussetzungen zu analysieren, auf die ein Schulrat in der Schule trifft.

Es ist unvermeidlich, daß sich diese Analysefelder in der Ausführung zum Teil überschneiden werden. Wenn man sie mit den Schlagworten Sozialisation, Rolle, Ökonomie, Kompetenz und Interaktion entsprechend der oben gewählten Reihenfolge umschreibt, sollte jedoch deutlich werden, daß ein solches Raster einen sinnvollen Schritt zur Überwindung des erziehungswissenschaftlichen Defizites innerhalb der Bildungsverwaltungsforschung darstellen kann, wo bisher meist Effizienz und Rationalisierung die zentralen Kategorien darstellen.

Durch die hier vorgenommene Kategorienbildung scheint außerdem gewährleistet, daß durch sie das Innovationsverhalten von Schulräten in einem adäquaten Maße erfaßt werden kann.

3. Rekrutierung und Motivation - Determinanten des beruflichen Aufstiegs in der öffentlichen Verwaltung

Die Behauptung, daß "der Staat versuche, seine besten Lehrer zu Schulräten zu machen"⁹, läßt sogleich die Forderung nach einer genauen Charakterisierung dieser besten Lehrer aufkommen. Weder können die Gesamtnoten oder Lehrbefähigungsnoten in den zweiten Lehrprüfungen ein sicheres Indiz für die Lehrfähigkeit im Unterricht darstellen,¹⁰ noch kann durch Beobachtung eines unterrichtenden Lehrers zweifelsfrei dessen Lehrbefähigung festgestellt werden.¹¹ Wenn es demnach schon schwierig, wenn nicht unmöglich ist, den guten Lehrer zu identifizieren, erscheint es ebenso zweifelhaft zu erwarten, daß ein guter Lehrer gleichzeitig ein guter Schulrat sein müsse.

Bevor im einzelnen auf den Rekrutierungsprozeß bei Schulräten eingegangen wird, erscheint es sinnvoll, allgemeine Karrieredeterminanten von Inhabern von Spitzenpositionen in der öffentlichen Verwaltung zu isolieren, um dann in einem zweiten Schritt das Spezifische der Schulratsrekrutierung näher zu bestimmen.

WISSMANN¹² weist am Beispiel des Freistaates Oldenburg von 1918 bis 1933 in bezug auf die zu der Zeit betriebene Personalpolitik im Schulbereich historisch nach, daß Widersprüche in den Rekrutierungs- und Beförderungspraktiken der Schulverwaltung eine lange Tradition haben. Aus seiner Untersuchung wird deutlich, daß Rekrutierung seit jeher auch als politisch-parteiliche Selektion betrieben wurde.

Wie im folgenden Abschnitt im Detail zu belegen sein wird, ist von der Tatsache auszugehen, daß die Beförderungsnormen der öffentlichen Verwaltung nicht dem Leistungsgrundsatz entsprechen, der unter anderem von der Verwaltung selbst immer wieder postuliert und propagiert wird. Dieser Widerspruch hat seine Ursache darin, daß sich der Begriff Leistung aufgrund fehlender genauer Kriterien kaum operationalisieren läßt, so daß eine praktikable, leicht handhabbare Umdefinition jederzeit erfolgen kann. Auch die Annahme, daß eine Karrierevoraussetzung in der vorhergehenden intensiven Internalisierung von in der Organisation geltenden Standards liege¹³, trifft zwar pauschal unter diesem einen Gesichtspunkt zu, bleibt aber unpräzise.

Da Beförderungen in der öffentlichen Verwaltung allein nach dem Leistungsgrundsatz vorgenommen werden sollen, die gesetzlichen Vorgaben jedoch nicht näher bestimmen, wie dieser Grundsatz umzusetzen ist beziehungsweise was Mindestanforderungen bei Beförderungen sind, "hilft sich" die Verwaltung dadurch, daß sie beispielsweise Mindest-Dienstaltersstufen für viele Beförderungsvorgänge vorschreibt, also ein Kriterium wählt, das entweder als Indiz für Leistung interpretiert werden kann oder zumindest eine beförderungsmäßige Transparenz suggeriert. Das Alter ist damit das erste wesentliche Aufstiegskriterium.¹⁴

Während nach den Untersuchungen PIPPKEs¹⁵ der Einfluß der Schulnoten nur eine unbedeutende Rolle bei der Besetzung von Spitzenpositionen spielt und auch die erste Staatsprüfung von untergeordneter Bedeutung erscheint - diese Aussagen beziehen sich allerdings auf Juristenkarrieren -, hat die zweite Staatsprüfung bereits

eine erhebliche Bedeutung für den Berufserfolg. Hier läßt sich eine deutliche Parallele zu den Determinanten von Lehrerkarrieren konstruieren. Auch hier scheint die zweite Staatsprüfung eine ungleich größere Bedeutung zu haben. Die Gründe hierfür liegen vermutlich darin, daß erstens bisweilen ein generelles Mißtrauen gegenüber der Universität oder Hochschule als Lehrerausbildungsstätte besteht - diejenigen, die heute in der Schulverwaltung die Karriereentscheidungen für Lehrer treffen, haben durch ihren eigenen Praxisschock und durch die Ratschläge ihrer Mentoren "zunächst einmal alles zu vergessen, was man auf der Universität gelernt hat", im Laufe ihrer beruflichen Sozialisation vielfach ein reserviertes Verhältnis zur Universität aufgebaut -, und daß zweitens sind Prüfungskommissionen für zweite Staatsprüfungen bei Lehrern meist mit Leuten aus dem "eigenen" Hause besetzt sind, also mit Personen, die in einem langandauernden Sozialisationsprozeß die Normen der Schulverwaltung vollständig internalisiert haben und entsprechend weitergeben. Die Institution prüft also selbst, wer für sie tauglich ist. Der Korrektheit halber sollte hier angemerkt werden, daß dieses Verfahren in der privaten Wirtschaft durchgängig praktiziert wird, wenn dies auch nicht durch Prüfungen erfolgt. Dort besteht nur der Vorteil, daß sich eine Firma ihres Mitarbeiters jederzeit wieder entledigen kann, was für die öffentliche Verwaltung nicht zutrifft.

Der Parteilzugehörigkeit kommt in der gesamten öffentlichen Verwaltung eine erhebliche Bedeutung zu. Dies gilt nicht nur für die Vergabe von Spitzenpositionen, sondern ganz besonders für junge aufstrebende Beamte. Einen positiven Einfluß hat dabei noch der Zufall, wenn ein Beamter der gerade regierenden Partei angehört.¹⁷ Die Bedeutung einer Parteimitgliedschaft scheint immer größer zu werden. Dies trifft nicht nur für die Schulverwaltung, sondern eigentlich seit jeher schon für die kommunalen Verwaltungsorgane zu. Durch die Parteilzugehörigkeit als Karrieredeterminante wird der Leistungsgrundsatz bei der Besetzung von Beförderungsämtern eindeutig durchbrochen, denn es ist leicht auszumachen, daß eine Beförderung "über die Parteischiene" eher Konformität gegenüber dem Vorgesetzten und gleichzeitigen Parteifreund erzeugt als eine Beförderung aufgrund von Leistung.

Eine Zugehörigkeit zu einem Berufsverband oder zu einer Gewerkschaft stellt ebenfalls eine bedeutende Karrieredeterminante dar. Diese kann je nach der aktuellen Zusammensetzung der Regierung förderlich oder hinderlich sein. In bezug auf die Schulverwaltung

scheint jedoch zu gelten, daß gewerkschaftliche Aktivitäten usw. sich überwiegend förderlich auswirken. Über Gewerkschaftsarbeit kann es einem Lehrer gelingen, überhaupt erst bei übergeordneten Instanzen bekannt zu werden. Dabei ist es möglich, sich besonders in Verbänden oder Gewerkschaften, die zur Vertretung extremer Positionen neigen, als mäßigende und zuverlässige Kraft zu profilieren. Insgesamt stellen deshalb Berufsverbände und Gewerkschaften bereits aufgrund ihrer engen Kooperation mit der Schulverwaltung ein beständiges Rekrutierungsreservoir dar, wobei hier landesspezifische Ausformungen graduelle Unterschiede implizieren.¹⁸

Während die Konfessionszugehörigkeit innerhalb der Schulverwaltung durchaus als funktionales Kriterium gelten kann - die Unzweckmäßigkeit ist evident, in einer rein katholischen Gegend eine freiwerdende Stelle mit einem evangelischen Schulrat zu besetzen und umgekehrt - ansonsten aber zumindest keine herausragende Bedeutung zu spielen scheint, spielt die soziale Herkunft im Gegensatz zu den Bedingungen in der privaten Wirtschaft kaum noch eine Rolle. Das Kriterium soziale Herkunft hat einen Bedeutungsverlust erfahren. Während bis etwa 1960 die soziale Herkunft und die Solidität des Familienlebens noch eine sehr große Bedeutung hatten, sind diese Gesichtspunkte inzwischen in den Hintergrund gerückt. Es erfolgt im übrigen eine ziemlich starke Selbstrekrutierung aus der Beamtenschaft.¹⁹

Zusammengefaßt stellen ein hohes Dienstalter, wobei als obere Grenze etwa das fünfzigste Lebensjahr zu gelten hat, gute Examen und eine Parteizugehörigkeit die wichtigsten Voraussetzungen für die Erringung von Spitzenpositionen dar. Darüberhinaus bedürfen diese jedoch möglichst einer Ergänzung durch informelle Faktoren, wie persönliche Beziehungen oder Protektion durch einen Vorgesetzten. Sogar der Zufall scheint bisweilen eine erhebliche Rolle zu spielen, wie noch zu zeigen sein wird.

Es ist dabei offensichtlich, daß das Dienstalter die grundlegende Voraussetzung bei der Besetzung von Spitzenpositionen bildet. Dies führt innerhalb der Schulverwaltung zu der fatalen Konstellation, daß Schulräte, die als Aufstiegsbeamte von dem gehobenen in den höheren Dienst zunächst einen langen "Bewährungsweg" gehen müssen, erst mit einem relativ hohen Dienstalter Schulrat werden, so daß ein

Aufstieg über diese Position hinaus in die entscheidenden Stellen der Kultusbürokratie von Ausnahmen abgesehen erst im Vorpensionszeitraum erfolgen kann. Aufgrund der Duopolstruktur der Schulverwaltung trifft der aufgestiegene Schulrat hier auf eine fest etablierte Juristengruppe, während er sich selbst zunächst wieder in seiner neuen Position zurechtfinden muß. Schulische Innovationsbelange stehen deshalb immer in der Gefahr, auf der Ebene der Kultusministerien eine zu geringe Berücksichtigung zu finden.

Konformismus ist für karrierewillige Individuen eine meist ohnehin vorhandene Grundeinstellung. Wer nicht bereit oder fähig ist, sich anzupassen und Herrschaft zu akzeptieren, wird kaum den so gesetzten Erwartungen entsprechen können. Nach PIPPKE²⁰ jedoch ist zwar ein gewisses Maß an Konformität eine Voraussetzung für Karrieren überhaupt, wohingegen aber ein übertriebener Konformismus der Karriere eher schadet. Demnach scheint es für eine berufliche Karriere wichtiger, an eigenen Überzeugungen festzuhalten und die eigene Position durchzuhalten als sich vorbehaltlos den Gegebenheiten anzupassen.

Insgesamt stellt PIPPKE²¹ ein Vorherrschen der extrafunktionalen Normen im öffentlichen Beförderungssystem fest.

OFFE²² unterscheidet vier extrafunktionale Auslese Kriterien, die auf die Schule bezogen folgendermaßen zu interpretieren sind:

1. Erfolgsstandards: Dieses Kriterium umschreibt, daß Lehrer oder Schulleiter, die ihre Position mit überdurchschnittlichem Erfolg ausgeführt haben, als befähigt angesehen werden, eine Schulratsstelle zu bekleiden.
2. Ausbildungsstandards: Dieses Kriterium unterstellt nach OFFE eine nicht vorhandene Übereinstimmung von Ausbildungsinhalten und beruflichen Anforderungsprofilen.
3. Ideologische Orientierungen: Sie umschreiben die gleichen Wert- und Normvorstellungen von dem Beförderten und dem Beförderer.
4. Askriptive Merkmale: Diese umfassen lediglich bestimmte äußere Merkmale eines Beförderten.

Aufgrund dieser Ausführungen läßt sich zusammenfassend feststellen, daß der zu Beginn dieses Abschnittes postulierte Leistungsgrundsatz der öffentlichen Verwaltung nur teilweise - freundlich formuliert - eingelöst wird.

Das bedeutet, daß Schulräte, die während ihrer Ausbildung auf die Standards der wissenschaftlichen Disziplinen verpflichtet wurden, nach Eintritt in den Schuldienst sich vermutlich schnell das neue Orientierungssystem der Schulverwaltung angeeignet und internalisiert haben.²³ Da nämlich vor Antritt einer Schulratsstelle mehrere Bewährungsposten erfolgreich ausgefüllt sein müssen, ist es rein zeitlich schon schwierig, wenn ein Aspirant Jahre darauf verwenden muß, das neue Orientierungssystem für sich akzeptieren zu können. Wenn deshalb ZYMEK²⁴ aus der Perspektive des historischen Prozesses und in der Konsequenz der Weber'schen Herrschaftssoziologie feststellt, "daß Erziehungsprozesse und -Institutionen (...) in der Regel traditional (d.h. durch die familiären Beziehungen) oder ständisch (d.h. dominiert vom Kulturideal der maßgeblichen Schicht) strukturiert sind", so zeigt das zum einen, daß mittelbar die "vorberufliche" Sozialisation bereits günstige Voraussetzungen für Schulratskarrieren liefern kann, es wirft zum anderen aber auch gerade in Zeiten wirtschaftlicher Krisen oder Rezessionen die Frage nach den Selbstrekrutierungsmechanismen innerhalb der Lehrer- und Schulräteschaft auf. Dieses Problem kann im Rahmen dieser Untersuchung aber nur angedeutet werden.

Dieser Vorabschnitt hat sich bewußt nur mit dem Aspekt der Rekrutierung befaßt, um eine möglichst durchgehende Stringenz zu den nächsten beiden Abschnitten zu gewährleisten. Ein solches Vorgehen scheint jedoch gerechtfertigt, da Rekrutierung und Motivation ohnehin als zwei Komponenten ein- und desselben Prozesses aufgefaßt werden.

3.1 Informelle Auswahlkriterien und Ausleseprozesse

Wenn BAUMERT²⁵ andeutet, daß "Schulräte in der Regel eine nochmalige Auswahl besonders bewährter Kräfte aus dem Kreise der Schulleiter darstellen", so ist leicht nachweisbar, daß der zweite Teil dieser Aussage zutreffend ist. Was unter dem Begriff "bewährt" zu verstehen ist, bedarf allerdings einer näheren Abklärung. Fast 87 Prozent von befragten Schulräten waren vor ihrer Ernennung Rektor, Konrektor oder hatten sonst eine Funktion innerhalb der Leitung einer Schule inne. Daneben waren die meisten Schulräte vorher eben-

falls in der Semlnarausbildung tätig, oder sie erwarben sich Zusatzqualifikationen im Rahmen der Personalrats- oder Gewerkschaftsarbeit. Es wurde bereits angedeutet, daß gerade auch die Tätigkeit in der Personalvertretung eine günstige Zusatzqualifikation darstellen kann (vgl. Seite 75f.). Frauen sind in der Schulrattstätigkeit mit 6 Prozent mehr als unterrepräsentiert.²⁶ Dies verwundert besonders bei einer Betrachtung der Zusammensetzung von Grundschulkollegien, die häufig aus einem Rektor und dem großen "Rest" aus überwiegend Lehrerinnen bestehen, nicht weiter.

In Anlehnung an HÄNSEL²⁷ sind für den geringen Prozentsatz von Frauen in der Schulrattstätigkeit unter anderem folgende Ursachen zu vermuten: Frauen wollen in ihrem Lehrerinnenberuf häufig nur vorübergehend tätig sein, und zwar nur soweit es ihre familiären Verpflichtungen zulassen. Für einen beruflichen Aufstieg ist jedoch eine kontinuierliche Tätigkeit erforderlich, weil nur so die verschiedenen Dienstposten zu durchlaufen sind, was eine informelle Bedingung für die Übernahme einer Schulrattstätigkeit darstellt. Darüberhinaus scheint bei der überwiegenden Zahl von Lehrerinnen beruflicher Aufstieg generell kein wünschenswertes Ziel zu sein. Abgesehen von Sozialisationsfaktoren, die hier nicht aufgeführt werden können, erleichtert die nur halbtägige Bindung an den Arbeitsplatz die Erfüllung der familiären Verpflichtungen. Außerdem eröffnen die isolierte Arbeitsplatzsituation und der geringe Grad an Kontrollierbarkeit der beruflichen Leistungen die Möglichkeit einer flexiblen Steuerung des individuell betriebenen Aufwandes für den Beruf.

HOPF/NEVERMANN/RICHTER²⁸ gelangen zu dem Ergebnis, daß eine langjährige Berufstätigkeit als Lehrer in Verbindung mit einer ebenfalls langjährigen Bewährung als Schulleiter das bedeutsamste Rekrutierungsmuster darstellt und kreieren dafür den Begriff der "Bewährungskarriere". Für die Untersuchung des Verhältnisses von Schulrat und Innovation ist dabei jedoch die folgende Feststellung von besonderem Interesse:

"Ein Mindestmaß an Reformorientiertheit, an organisatorischer Erfahrung und praktisch erwiesener politischer Zuverlässigkeit ist bei allen Schulräten zu vermuten - eben als Teil des qualifikatorischen 'fundamentum'. Dennoch sind die wichtigsten Rekrutierungszonen nicht die Kreise der Lehrer, die bei den spektakulärsten Reformprojekten Pionierarbeit leisten, die organisatorische Meisterleistungen vollbringen oder die in partei- und verbandspolitischen Auseinandersetzungen die Rädelsführer sind. Unter

diesen Lehrern werden Schulräte offenbar relativ selten rekrutiert. Vielmehr bilden die moderateren, vielseitigeren und loyaleren Lehrer das Reservoir, aus dem sich die Schulräte vor allem ihren Nachwuchs holen. Bewährung und Erfahrung und Legitimation durch Fachkompetenz sind die Leitbilder, weniger Veränderung durch Reformen, Innovation durch Organisation oder Fortschritt durch politischen Konflikt.²⁹

Demnach sind es nicht vorrangig die Innovationsorientierten Lehrer, die für eine Schulratskarriere in Frage kommen. Auch dies war in der Vergangenheit schon so, wie WISSMANN³⁰ an konkreten Beispielen nachweist. Zu den in dem obigen Zitat genannten Eigenschaften stellt weiterhin eine gute Kooperationsfähigkeit ein wichtiges Kriterium dar.³¹ Außerdem ist auch die Fähigkeit zu politischem Handeln im weitesten Sinne als günstige Voraussetzung zu betrachten.³² Gerade diese Qualifikationen sind es, die unter anderem in der Personalrats- beziehungsweise Gewerkschaftsarbeit unter Beweis gestellt beziehungsweise erworben werden können, weshalb eine solche Tätigkeit vielfach positiv bewertet wird.

Mit welcher Sorgfalt der Staat die Besetzung von Schulratsstellen - abgesehen von dem offiziellen Berufungsverfahren - plant und vornimmt, läßt sich am besten am Beispiel Bayerns zeigen, wo es seit jeher die Regel ist, daß das Kultusministerium junge Lehrer mit ausgezeichneten Examen als Referenten zu sich holt, um sie dann in der Regel nach fünf Jahren wieder mit Leitungsaufgaben in die Schule zurückkehren zu lassen. Daneben besteht als weitere Qualifikationsmöglichkeit, sich in verschiedenen Staatsinstitutionen des Freistaates Bayern ebenfalls über einen Zeitraum von etwa fünf Jahren zu bewähren und dabei die fachlichen Kompetenzen zu vertiefen. Auch diese Möglichkeit steht allerdings nur den Lehrern offen, die sich vorher schon im Schuldienst besonders bewährt haben. Dieses "Auswahlverfahren" stellt für Bayern offensichtlich keine Ausnahme dar, denn eine respektable Anzahl von Lehrern wählt diesen Weg.³³ Es ist davon auszugehen, daß sich nach einem Zeitraum von fünf Jahren ein Ministerium ein genaues Bild von einem Schulratsaspiranten machen kann, der diese Zeit selbst nicht nur als Fortbildung, sondern auch als Bewährung empfinden wird. Nach dieser Zeit werden diese "neuen" Schulräte mit einem derartigen Informationszuwachs gegenüber anderen Lehrern ausgestattet sein und über entsprechend viele Querverbindungen und Beziehungen verfügen, daß es ihnen leichtfallen wird, die Schulratsrolle einzunehmen und sie offen-

siv auszufüllen. Wenngleich diese Rekrutierungsform für die anderen Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland und selbst nicht für Bayern die Regel ist, macht sie doch die Sorgfalt und Intensität des Staates bei der Auswahl deutlich.

Darüberhinaus verfolgen die Länder in der Regel eine aktive Rekrutierungspolitik, die sich so darstellt, daß Lehrer von den Schulbehörden direkt aufgefordert werden, sich für eine Stelle zu bewerben. In der Untersuchung von HOPF/NEVERMANN/RICHTER³⁴ gaben gar über die Hälfte der befragten Schulräte an, sich auf Aufforderung durch die Schulaufsicht beworben zu haben. Weil es sich hierbei um ein informelles Vorgehen der Schulbehörden handelt, das halb vertraulichen Charakter besitzt, kann vermutet werden, daß der tatsächliche Anteil noch sehr viel höher liegt. Hierzu paßt die folgende Äußerung eines Schulrates zum Rekrutierungsprozeß:

"Von Zeit zu Zeit werden wir dann also zusammengerufen im Ministerium, und dann wird gesagt: 'Leute, es ist mal wieder so weit, es sind einige Stellen zu besetzen. Gucken Sie mal in Ihrem Bereich rum'. Und dann guckt man also und fragt und spricht die Leute an. In Frage kommen meist nur Schulleiter oder solche, die an verantwortlicher Stelle tätig waren. Manchen Korb holt man sich dabei, natürlich gibt es auch Ausnahmen, die über die politische Schiene laufen. Dann sieht das natürlich wieder anders aus." (2/10)³⁵

HOPF/NEVERMANN/RICHTER³⁶ nennen "Kennen und Können" als insgesamt wichtigste Auswahlkriterien des Rekrutierungsprozesses. Zu ergänzen wären diese durch die Begriffe Zufall und Langfristigkeit, wie das obige Zitat schon andeutet. Diese beiden Begriffspaare werden durch die Variable "Stagnation oder Ausbau oder Abbau" überlagert. Es ist nämlich evident, daß in Zeiten geringer Personalbewegungen der Gesichtspunkt der Langfristigkeit erheblich stärker hervortritt als in Zeiten hoher Einstellungs- und Pensionierungsquoten. In denen unter Umständen der Zufall bei der Rekrutierung eine größere Rolle spielt.

Was das Kriterium Zufall anbelangt, so hängt es überwiegend von dem subjektiven Eindruck eines Schulrates ab, welchen "seiner" Lehrer er für eine solche Laufbahn für befähigt hält. Die Eindrücke können zufällig entstanden sein, und auch aus der Sicht des Lehrers besteht eine Zufälligkeit darin, welchem Schulrat er unterstellt ist, denn diese verfolgen eine völlig unterschiedliche aktive Rekrutierungs-

politik. Während die einen sich in diesem Bereich völlig indifferent verhalten, "ziehen die anderen sich ständig Leute heran" und versuchen hiermit, auf die Personalpolitik Einfluß zu nehmen. Dazu eine Aussage eines karrierewilligen Lehrers:

"Mein Pech war, daß ich nie jemanden hatte, der sich um mich kümmerte. Wie sind die anderen das denn alles geworden? Doch nur, weil sie den und den kannten." (20/12)

Zufallskonstellationen stellen allerdings nur die eine Seite dar; auf der anderen Seite ist schulische Personalpolitik auf Langfristigkeit angelegt. Fast sind die Vorgehensweisen dabei als behutsam zu bezeichnen. Ein Schulleiter formulierte das in bezug auf seine Schulleiterernennung folgendermaßen:

"Du mußt auf den goldenen Tip warten. Wenn der nicht kommt, nützt Dir alles nichts. Personalentscheidungen werden äußerst langfristig angebahnt." (24/8)

Die in diesen beiden Zitaten zum Ausdruck kommende Tendenz besitzt zwar keinen Absolutheitsanspruch, da sich immer auch Gegenbeispiele anführen lassen. Festzuhalten bleibt allerdings, daß Karrieren sich verselbständigen können, wenn "man nur an die richtigen Leute" gerät. Das Urteil nämlich, das ein Vorgesetzter über einen Beamten fällt, bestimmt er allein. Selbst wenn Einwendungen gegen eine Beurteilung seitens des Beurteilten gemacht werden, was ohnehin nur selten vorkommt, führen diese kaum zum Erfolg. Die Überprüfung hat weitestgehend einen formalen Charakter. Vor den Verwaltungsgerichten scheitern diese Verfahren meist, weil "persönlichkeitsbedingte Werturteile" als "Akte wertender Erkenntnis" nicht nachvollziehbar sind, so daß die Verfahren generell zuungunsten des Beurteilten ausgehen.³⁷ NEUMANN⁴⁸ fragt deshalb nicht zu unrecht, ob das Verfahren der dienstlichen Beurteilung nicht lediglich Rechtfertigungsfunktion hat, weil so quasi bewiesen werden könne, daß der eine Bewerber besser geeignet sei als der andere, womit gleichzeitig auch die Einspruchsmöglichkeiten des Bewerbers beziehungsweise des Personalrates minimiert würden.

Relevant werden diese Vorgehensweisen besonders, wenn es um die politische Besetzung von Schulratsposten geht. So spricht EVERS ganz offen davon, wie sich seine Rekrutierung vollzog:

"Zwei Schulräte gibt es damals; beide Stellen werden etwa gleichzeitig vakant. Nach dem aktuellen Proporz steht je eine Stelle der CDU und der SPD zu. Ich soll das rote Steinchen sein, obwohl ich weder Funktionen habe noch besonders parteilich bin."³⁹

Es mag zwar zutreffend sein, daß bei der Berufung von Schulräten weniger die Parteilzugehörigkeit als vielmehr der grundsätzliche Konservatismus für politische Zuverlässigkeit bedeutsam ist, wichtiger ist hingegen noch die Feststellung, daß die Parteilzugehörigkeit eine überwiegend notwendige, aber kaum eine hinreichende Bedingung darstellt, um zum Schulrat berufen zu werden.⁴⁰

Die folgende Äußerung eines hohen Ministerialbeamten gegenüber einem Schulrat, der versuchte, einen Kandidaten "durchzubringen", wie er sich ausdrückte, der nicht der Regierungspartei angehörte, macht aber deutlich, wie massiv parteipolitische Interessen durchgesetzt werden und welch großen Vorrang sie vor eventuellen fachlichen Kompetenzen haben:

"Wir können hier gern zusammen einen Cognac trinken, oder Sie fliegen raus. Über dieses Thema gibt es nichts zu reden."
(11/18)

Dies läßt sich noch erhärten durch die Feststellung eines anderen Schulrats, der offensichtlich ein Ärgernis in der parteipolitischen Rekrutierung und darin als Folge einen Verlust der fachlichen Kompetenz sah und sich folgendermaßen ausdrückte:

"Ich gehöre keiner Partei an und bin in gewissem Sinne auch stolz darauf, daß ich es nicht nötig hatte, mich protegierten zu lassen." (12/2)

Dieser Schulrat identifiziert offenbar Protektion mit parteipolitischer Protektion schlechthin. Da aber jeder in der Schulhierarchie Aufgestiegene irgendwie protegiert werden muß, und sei auch nur eine allgemeine Sympathie die Grundlage einer Protektion, stellt sich die Frage nach weiteren Identifizierungsmustern von Schulratsaspiranten. In einer umfassenden Theorie arbeitet hierzu BOURDIEU⁴¹ unter anderem die Bedeutung solcher Hintergrundsmerkmale heraus und isoliert "die feinen Unterschiede" zwischen den verschiedenen Bevölkerungsklassen. Einen entsprechenden Hinweis liefert ebenfalls WINDOLF⁴², der auf die bedeutende Rolle sozialer Hintergrundsmerkmale, wie Sprachverhalten, Kleidung, Interaktionsrituale und Körpersprache hinweist. Für die Schulverwaltung ist dem nur zuzustimmen, daß ein Aufstieg nicht nur an mangelndem Fachwissen scheitert, sondern unter Umständen auch an einem kulturellen Code,

"der die Gesamtheit eines schichtspezifischen Verhaltens- und Ausdrucksystems bezeichnet. Diesem Verhaltenssystem liegt eine Kompetenz zugrunde, die in familiären Sozialisationsprozessen erworben wird und später in beruflichen Karrieren funktionalisiert werden kann." WINDOLF vertritt die These, daß "kulturelle Kompetenzen" heute tendenziell die Funktion übernehmen, die früher von askriptiven Merkmalen (siehe dazu Seite 77) und Bildungsabschlüssen wahrgenommen wurde. Gerade auch in der Schulverwaltung stehen für eine Position immer mehrere Bewerber mit gleichen Bildungsvoraussetzungen zur Verfügung, so daß Zeugnisse und Abschlüsse allein nicht mehr den Erfolg einer Bewerbung garantieren. Für WINDOLF treten andere Selektionskriterien hinzu:

"Kulturelle Kompetenzen bezeichnen Verhaltensformen, die in formalen und informalen Sozialisationsprozessen erworben werden. Sie umfassen: Loyalität gegenüber der Arbeitsorganisation; Konformität als virtuose soziale Mimikry; Arbeitstugenden, die erkennen lassen, daß der Bewerber bestehende Herrschaftsverhältnisse nicht in Frage stellen wird; die Beherrschung eines schichtspezifischen 'Lebensstils'; last but not least: politische Überzeugungen."⁴³

Für einen Schulratsaspiranten reicht es nicht aus, berechenbar und konform zu sein. Von ihm wird Loyalität erwartet, die zu verstehen ist als die Bereitschaft, "Kontrolle über Unsicherheiten nicht in Strategien umzusetzen, die den eigenen Interessen dienen und den Organisationszwecken schaden. Ein loyales Mitglied wird Regeln im Sinne der Organisation auslegen, Informationen unverzerrt weitergeben und sein soziales Kapital (...) nicht gegen die Organisation einsetzen."⁴⁴ Dies deutet unmittelbar darauf hin, daß Schulräte über eine besondere Form der Wirklichkeitsbewältigung verfügen müssen, die sich unter anderem in dem Versuch, möglichst jede "Unruhe" von der Schule fernzuhalten, konkretisieren kann. Darüberhinaus ist das Ertragen der Widersprüchlichkeiten des Schulsystems wahrscheinlich unbewußt ein zentrales Kriterium bei der Ernennung eines Schulrats.⁴⁵ Gesucht ist die "halbkritische" (Charakterisierung eines Schulrats!) Persönlichkeit, die ein System nicht grundsätzlich in Frage stellt, sondern für Schwächen und Mängel sofort konstruktive Verbesserungsvorschläge aufzeigen kann, die aufgrund dieser Voraussetzungen ein Identifizierungsangebot für weite Teile der Lehrerschaft darstellt und von der zu erwarten steht, daß sie möglichst vielen der hier dargestellten Erwartungen entspricht. Unter

Außerachtlassung parteipolitischer Komponenten muß das keineswegs heißen, daß es die "schlechten" Lehrer sind, die aufsteigen. Es sind im Gegenteil die Lehrer, die sich durch konventionelle Solidität und dadurch, daß sie der Verwaltung "keine Arbeit machen", auszeichnen. Für inhaltliche Widersprüchlichkeiten stellen sie organisatorische Lösungen bereit. Sie stellen nichts in Frage, sondern verarbeiten Probleme - zumindest nach außen - konstruktiv.

Auch für diesen Abschnitt der Untersuchung muß damit festgestellt werden, daß die Auswahlkriterien und die Ausleseprozesse bei der Rekrutierung von Schulräten kaum eine günstige Voraussetzung zur innovativen Einwirkung der unteren Schulaufsicht auf Schule und Unterricht darstellen. Diese Feststellung beinhaltet aber nicht, daß sich hieraus "automatisch" Alternativen in Richtung auf eine innovatorische Schulpraxis ergeben. Die Antwort auf diese Frage ist nur im Gesamtkontext der behandelten Probleme möglich und wird erst nach der umfassenden Analyse im Teil III dieser Untersuchung gegeben werden können.

3.2 Der formale Aufstiegsprozeß

Vor einer näheren Betrachtung des formalen Berufungsprozesses gilt es erneut hervorzuheben, daß die Ansprüche, die bei der Auswahl von Lehrern für herausgehobene Funktionen gestellt werden, relativ hoch sind. Dies zeigt sich nicht nur im Vergleich mit den Beförderungspraktiken innerhalb der kommunalen Selbstverwaltung, sondern dies wird auch deutlich bei einem Vergleich der Ausleseverfahren für herausgehobene Dienstposten in der Schule mit den Aufstiegsverfahren innerhalb der gesamten Ministerialbürokratie.

Vor allem aber zeigt der direkte Vergleich der Aufstiegsmöglichkeiten im Grund-, Haupt- und Realschulbereich mit denen im Gymnasialbereich die dort herrschende "lasche" Beförderungspraxis. Während ein Grund- oder Hauptschullehrer mehrere Dienstposten durchlaufen muß, die zumeist Schul- und Wohnortwechsel einschließen, um von der Besoldungsgruppe A 12 in die Besoldungsgruppe A 15 zu gelangen, kann diese Gehaltsstufe am Gymnasium an ein- und derselben Schule ohne vergleichbare Prüfungsverfahren durch bloße Übernahme von Fachbereichsleiterposten usw. erreicht werden.

Hierzu paßt zumindest dem Anspruch nach die Praxis der dienstlichen Beurteilung von Beamten, die auch auf die Lehrer zu übertragen ist, wonach diese in regelmäßigen Zeitabständen bis zur Vollendung des 50. Lebensjahres zu beurteilen sind, wobei aber Beamte ab der Besoldungsgruppe B 4 von der regelmäßigen Beurteilung ausgenommen sind.⁴⁷ Diese hier für das Bundesland Baden-Württemberg genannte Verordnung gilt in geringfügigen Abweichungen für alle Bundesländer. Wenn dieser Anspruch einer regelmäßigen Beurteilung innerhalb eines Zeitraumes von meist vier bis fünf Jahren gegenwärtig nicht eingelöst wird, so liegen hierfür unter anderem Kapazitätsprobleme und unterschiedliche Belastungen innerhalb der Schulverwaltung als Ursachen vor. Ausgangspunkt der folgenden Darstellungen muß deshalb die Tatsache sein, daß auf der einen Seite die dienstliche Beurteilung von Lehrern nur mit einer verminderten Stringenz stattfindet, während auf der anderen Seite bei der "Bewerbung" um höhere Ministerialpositionen eine dienstliche Beurteilung ohnehin entfällt, aber auch sonst keine Prüfung oder ein prüfungsähnliches Verfahren stattfindet. Ein Schulratsaspirant hat mithin ein vergleichsweise intensives Rekrutierungsverfahren über sich ergehen zu lassen. Dies scheint nicht nur damit begründbar, daß es sich beim Aufstieg in den Schulaufsichtsdienst um eine Laufbahnprüfung wegen des Wechsels vom gehobenen in den höheren Dienst handelt, sondern die Sorgfalt des Staates wird auch auf Aspekte und Gründe zurückzuführen sein, die bereits im vorhergehenden Abschnitt aufgezeigt wurden.

Die Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland (KSD) hat eine Übersicht über das Auswahlverfahren in den einzelnen Bundesländern zusammengestellt.⁴⁷ Für die Zwecke dieser Untersuchung reicht es aus, die wesentlichen Punkte jener Übersicht zusammenzufassen, ohne auf alle Einzelheiten einzugehen. Demnach werden in allen Bundesländern mit Ausnahme Niedersachsens und Schleswig-Holsteins Schulratsstellen öffentlich ausgeschrieben, wozu auch mit Ausnahme Hessens, das hier eine Freiwilligkeit praktiziert, und den beiden genannten Ländern eine rechtliche Verpflichtung besteht. In Niedersachsen schlagen die Bezirksregierungen dem Ministerium geeignete Kandidaten vor. Eine ähnliche Praxis wird in Schleswig-Holstein geübt. Mit Ausnahme des Saarlandes ist nirgends eine direkte Laufbahnprüfung vorgeschrieben. Hingegen werden ein Lebensalter von in der Regel 40 Jahren und bestimmte Dienstzeiten zwischen fünf und zwanzig Jahren (Bayern, wird aber

nicht mehr durchgehalten) vorausgesetzt. Lediglich in Bremen bestehen solche Voraussetzungen nicht. In allen Bundesländern ist eine mehrjährige Bewährung als Schulleiter oder Fortbildungsleiter zwar nicht immer zwingend, aber doch übliche oder gewünschte Voraussetzung. Vier Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein) verzichten gänzlich auf eine Probezeit, während die restlichen Bundesländer eine Probezeit von überwiegend sechs Monaten festlegen. Mittlerweile finden mit Ausnahme des Saarlandes in allen Bundesländern besondere Fortbildungskurse statt, in denen den Teilnehmern Einblick in Umfang und Aufgaben des Schulaufsichtsdienstes gewährt werden soll. In allen Bundesländern werden die früheren dienstlichen Beurteilungen bei der Auswahl berücksichtigt, und, abgesehen von Bayern, findet ebenfalls in allen Bundesländern eine Überprüfung für den Schulaufsichtsdienst statt.

Diese Überprüfungen unterscheiden sich nicht so wesentlich, daß es nicht erlaubt sein sollte, den Aufstieg in den Schulaufsichtsdienst exemplarisch am Beispiel Niedersachsens darzulegen.⁴⁸ Zuerst wird eine sogenannte Erstbesichtigung vorgenommen. Sie erstreckt sich auf die Erteilung einer Stunde selbständigen Unterrichts, auf die Besprechung und Beurteilung von zwei Unterrichtsstunden anderer Lehrer nach Möglichkeit jeweils in verschiedenen Schulformen, auf die Leitung einer Konferenz oder einer Dienstbesprechung oder eines Seminars und auf eine Schlußbesprechung, in der schulfachliche Fragen, Angelegenheiten der Schulverwaltung und aktuelle schulpolitische Fragen thematisiert werden können. An dieser Erstbesichtigung nehmen ein Vertreter des Kultusministeriums, ein Dezernatsleiter einer Bezirksregierung und der zuständige Dezernent eines Schulaufsichtsamtes, also der vorschlagende Schulrat, teil. Nach erfolgreicher Überprüfung können die Beamten in die "Liste der Anwärter für den Schulaufsichtsdienst" aufgenommen werden. Dafür ist allerdings ebenfalls die Empfehlung einer entsprechenden Auswahlkommission des Kultusministers erforderlich. Diese Auswahlkommission führt mit mehreren Schulratsanwärtern nach der Erstbesichtigung ein ein- bis anderthalbtägiges Vorstellungsgespräch oder Kolloquium durch, wobei sich die Kommission aus je einem Abteilungsleiter des Kultusministeriums und einer Bezirksregierung sowie zwei Referatsleitern des Kultusministeriums zusammensetzt. Erst danach erfolgt nach Bedarf die Zulassung zur Laufbahn des Schulaufsichtsdienstes. Hiermit ist allerdings noch immer nicht die Aufstiegsprozedur abgeschlossen. Der

"Frischgebackene" Schulrat ist zunächst nur kommissarischer Schulamtsdirektor, bis nach einer Zeit von frühestens sechs Monaten eine Schlußüberprüfung stattfindet, die aus einer Besprechung und Beurteilung von zwei Unterrichtsstunden anderer Lehrkräfte aus möglichst verschiedenen Schulformen, aus der Leitung einer Dienstbesprechung, aus der Überprüfung der Verwaltungstätigkeiten während der Einführungszeit und aus einer Schlußbesprechung über besondere Probleme im Bereich des entsprechenden Schulaufsichtsamtes besteht. An dieser Schlußüberprüfung nehmen wiederum je ein Vertreter des Kultusministeriums, der zuständige Dezernatsleiter einer Bezirksregierung und der regional zuständige Dezernent einer Bezirksregierung teil. Danach hat der Beamte die Chance, sich in seinem neuen Aufgabenbereich nochmals zu bewähren, bis er nach spätestens einem Jahr - die Einführungszeit mitgerechnet - endgültig zum Schulamtsdirektor - wie die offizielle Bezeichnung in Niedersachsen lautet - ernannt wird.

Wenngleich sich nicht in allen Bundesländern das Aufstiegsverfahren so kompliziert und umfangreich wie in Niedersachsen darstellt, wird auch hieraus die Sorgfalt deutlich, die die Kultusministerien auf die Rekrutierung von Schulräten verwenden. Daneben schimmert immer wieder die Langfristigkeit kultusministerieller Personalpolitik durch. Dies läßt sich auch am Beispiel Bayerns verdeutlichen, wo die dienstliche Beurteilung von Beamten und damit auch Lehrern regelmäßig alle vier Jahre mittels einer siebenstufigen Notenskala erfolgt. Für Schulratsposten kommen dabei nur Beamte in Betracht, die eines der ersten beiden Gesamturteile - "hervorragend" oder "sehr tüchtig" erreicht haben. Sogar die Platzziffer in dem jeweiligen Prüfungsjahrgang und der jeweiligen Fächerverbindung werden ermittelt, um eine Rangfolge nach Eignung und Bewährung aufstellen zu können. Daneben behält sich das Ministerium vor, bei einer "ungünstigen" Bewerbungslage eine erneute Stellenausschreibung vorzunehmen.⁴⁹

Nach VOGELSANG⁵⁰ läßt die trotz aller Ähnlichkeiten bunte Vielfalt der Auswahlverfahren auf die "Unsicherheit" des Dienstherrn schließen, was von einer Person in Leitungsfunktion erwartet werden muß. Dem ist entgegenzuhalten, daß ein Kultusministerium recht genaue Vorstellungen hat, welche Funktionen ein Schulrat ausfüllen soll. Die Schwierigkeit liegt vielmehr darin, die Befähigung zur Ausfüllung dieser Funktion soweit prognostizieren zu können, daß es nicht zu Fehlentscheidungen kommt. EVERS⁵¹ gesteht immerhin ein,

daß auch ihm während seiner Tätigkeit als West-Berliner Landesschulrat bei der Besetzung von Schulratsstellen "Fehlentscheidungen" unterlaufen sind, die auch im Nachhinein seine Skepsis gegenüber Schulaufsichtsbeamten auf Lebenszeit bestätigen. Ein zentrales Problem liegt hierbei darin, daß bei den Auswahlverfahren die Schulratsaspiranten teilweise Fähigkeiten nachweisen müssen, die für ihre zukünftige Tätigkeit gar nicht von Belang sind, zum Beispiel wenn sie ihren eigenen Unterricht vorführen müssen. Aufgrund der Qualifikation, guten Unterricht erteilen zu können, sind sie nämlich erst in das Auswahlverfahren gelangt. Einerseits sind die Beratung von Lehrern und die Beurteilung von Unterrichtsstunden zentrales Anliegen der Schulrätstätigkeit, andererseits ist es nicht die Regel, daß Schulräte häufig Dienstbesprechungen und Konferenzen leiten müssen. Und soweit das doch der Fall sein sollte, haben sie sich auch diese Qualifikation vorher bereits in anderen Leitungsfunktionen der Schule aneignen können. Die Auswahlverfahren sind deshalb inhaltlich so angelegt, daß sie Aspekte eines Qualifikationsrepertoires überprüfen, von denen ohnehin anzunehmen ist, daß der Bewerber sie in einem überdurchschnittlichen Maße beherrscht. Folglich werden immer wieder Vorstellungen, Vorschläge und Forderungen laut, welche Qualifikationen für Schulräte wirklich relevant sind und wie demzufolge die Auswahlverfahren geändert werden müßten. Als besonders wichtig werden dabei zum Beispiel eine gute Befähigung zur Gesprächs-, Verhandlungs- und Menschenführung sowie eine planerische sowie organisatorische Gestaltungsfähigkeit hervorgehoben.⁵² Interpretiert und erweitert werden diese Qualifikationen vom ehemaligen hessischen Kultusminister Schneider, für den Menschenkenntnis, Bereitschaft zur Delegation von Aufgaben, erhöhte soziale Sensibilität, Standfestigkeit, Gelassenheit und Selbstvertrauen vorrangige Eigenschaften sind, über die Schulräte verfügen sollen.⁵³ Die Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland schlägt für das Überprüfungsverfahren vor, daß der aktuelle Leistungsstand des Kandidaten und die Feststellung der praktischen Handlungsqualifikationen entscheidende Berücksichtigung finden sollten. Außerdem sollte ein Schulaufsichtsbeamter den Vorsitz innerhalb der Überprüfungskommission übernehmen.⁵⁴ Daneben wird an anderer Stelle⁵⁵ der Nachweis einer qualifizierten Fortbildung gefordert. Bezeichnend ist, daß die Schulräte, die der KSD angehören, ansonsten in ihren Vorschlägen kaum von der üblichen Praxis der Bundesländer abweichen. Dies kann zum einen bedeuten, daß ein Überprüfungsverfahren auch von ihnen rein fachlich für notwendig gehalten wird, wenngleich davon auszugehen

ist, daß ihnen die informellen Auswahlkriterien und -prinzipien bekannt sein mußten. Das hieße dann zum anderen, daß durch die Überprüfungsverfahren die Kommissionen und damit auch die Schulräte über Handlungsspielräume für die Rekrutierung verfügen und diese sichern möchten, weil die Ergebnisse und Bewertungen der Überprüfungskommissionen, wie bereits weiter oben dargelegt wurde, kaum anfechtbar sind. Wahrscheinlicher ist die zweite Hypothese, deren Begründung zunächst noch keine Abwertung des Verfahrens darstellen soll, obwohl je nach der Zusammensetzung der entsprechenden Kommission persönliche Elemente übermäßig durchschlagen können. Egal, welche Partei in einem Bundesland die Regierung stellt, immer liegt der Verdacht nahe, daß parteipolitische Gesichtspunkte über die Besetzung von Schulratsposten mitentscheiden. Denn Parteien haben ein elementares Interesse daran, über den Zugriff zum "Schulapparat" zu verfügen, und zwar weniger aus ideologischen Interessen, die ohnehin latent immer vorhanden sind, seitdem bekannt ist, in welchem geringem Maße die Schule die Gesellschaft ändern kann, sondern besonders in Zeiten wirtschaftlicher Krisen. Die Berücksichtigung der eigenen Klientel bei der Vergabe von Stellen trägt erheblich zur Erhaltung der Loyalität der Parteimitglieder bei. Nicht ohne Grund ist deshalb das Auswahlverfahren bei Schulaufsichtsbeamten und Schulräten auch bereits Gegenstand von Anfragen der oppositionellen Parteien in den Landtagen gewesen. Einem Kultusministerium ist es dabei aber immer möglich, sich durch Rückzug auf die Kriterien von Eignung und Leistung aus der Affäre zu ziehen oder einfach den Gang und die Varianten des formellen Auswahlverfahrens zu schildern.⁵⁶

Zusammenfassend drängt sich in bezug auf den formellen Ausleseprozeß folgende Betrachtung auf: Einerseits wird das Überprüfungsverfahren generell entscheidend überlagert durch informelle Ausleseprozesse, für die Langfristigkeit und Zufall zentrale Kategorien bilden, andererseits verhindern Auswahlverfahren, an denen oft mehrere bürokratische Instanzen beteiligt sind, daß sich Lehrer ohne jede Kompetenz für den Schulaufsichtsdienst bewerben, nur weil sie über einen wie auch immer gearteten Background verfügen. Sie verhindern daneben aber auch die alleinige Abhängigkeit eines Beamten von einem Vorgesetzten. Für die Schule wird eine sorgfältige Auswahl und Besetzung von Führungspositionen ohne Einschränkungen für nötig gehalten. Hierfür liefert auch das "Vollpumpen" der Schulen mit Lehrern zwischen 1965 und 1975, die oft nach Eignung und

Leistung für ihren Beruf nicht prädestiniert waren, aber nur eben den vermeintlich bequemen Weg gingen, ein beredtes Zeugnis. Übertragen auf das Ziel einer innovatorischen Schulaufsicht heißt das, daß es gegebenenfalls besser ist, vorübergehend mit einer Mangelsituation zu leben und große Aufsichtsspannen in Kauf zu nehmen, als möglicherweise überstürzt eine Besetzung von Schulratspositionen vorzunehmen, was dazu führen müßte, daß Fehlentscheidungen eine noch größere Gleichgültigkeit im und gegenüber dem Bildungswesen als ohnehin schon vorhanden erzeugen und daß die Position des Schulrates, der unter den gegenwärtigen schulischen Bedingungen eine wichtige Innovationsinstanz darstellen kann, generell zusätzlich untergraben würde. Deshalb ist zu fordern, daß nicht nur eine sorgfältige Auswahl von Schulräten erfolgt, sondern daß auch gründliche Maßnahmen zur Vorbereitung auf die Rolle und Funktion des Schulaufsichtsbeamten vorgenommen werden, in denen Aspiranten Gelegenheit gegeben wird, ein zukünftiges Berufsfeld näher kennenzulernen, um gegebenenfalls auch die eigene Position und Motivation revidieren zu können, bevor die Auswahlmaschinerie in Gang gesetzt ist.

3.3 Motive für den Aufstieg in den Schulaufsichtsdienst

In einer Gesellschaft, in der ein relativer Wohlstand herrscht, darf die Bedeutung des Geldes als Motiv zur Erlangung von Aufstiegspositionen nicht überschätzt werden, und selbst, die Nennung des Bedürfnisses nach Geld läßt noch viele Interpretationsmöglichkeiten offen, welche Beweggründe hinter dieser Nennung stecken.⁵⁷ Dies gilt besonders für die Motivation, eine Schulratsstelle zu übernehmen. Nicht selten ist mit der Übernahme überhaupt keine finanzielle Verbesserung verbunden. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn sich ein Rektor einer größeren Realschule oder eines größeren Schulzentrums um eine Schulratsstelle bewirbt. Vorher wie nachher bezieht er Bezüge nach der Besoldungsgruppe A 15. Und selbst Schulleiter kleinerer Schulen befinden sich in der Regel in einem Beförderungsamte der Besoldungsstufe A 13, meist aber A 14, so daß die finanzielle Verbesserung gering ausfällt. In Kauf genommen wird dafür zuallererst der Verzicht auf "geregelte" Ferien, und außerdem ist die

Übernahme einer Schulratsstelle häufig mit einem Wechsel des Wohnortes verbunden, der ebenfalls akzeptiert wird, obgleich ein angehender Schulrat von seinem Lebensalter her oft selbst schulpflichtige Kinder hat, die diesen Wechsel mit verkraften müssen.

Wenn Geld also eine untergeordnete Rolle spielt, muß es andere Motive geben, die Lehrer beziehungsweise vor allem Schulleiter veranlassen, eine Schulratsstätigkeit anzustreben. Thesenhaft ist deshalb zu formulieren, daß die betreffenden Lehrer oder Schulleiter mit ihrer Tätigkeit nicht so zufrieden sind, daß sie nicht einen anderen Arbeitsbereich anstreben. Einen ersten Hinweis liefert hier das intime Geständnis eines Schulleiters:

"Ich wollte keine achtundzwanzig Stunden mehr in der Woche unterrichten. Das wurde mir einfach zu viel und zu langweilig zugleich." (8/32)

Diese Aussage ist relativ leicht nachzuvollziehen. In der Schule sind eindeutig die Lehrer am meisten belastet, die die volle Stundenzahl unterrichten. Außerunterrichtliche Tätigkeit, sei es die Aufstellung von Vertretungsplänen oder die Leitung einer Fachkonferenz, werden häufig mit einer Stundenentlastung aus dem einer Schule zur Verfügung stehenden Kontingent belohnt, so daß sich in der Schule ein hierarchisiertes Privilegiensystem gebildet hat, das durch persönliche Arrangements ergänzt wird. Schulleiter und Schulrat haben jedoch den Rückzug aus dem Unterricht auch nach außen offensichtlich vollzogen. Dieser Rückzug weist auf ein grundsätzliches Problem der Schule der Gegenwart hin. Die Mehrzahl der Lehrer unterrichtet weiter, obwohl sie ebenfalls längst auf dem Rückzug ist. Es ist ein innerer Rückzug, dessen Ursache in der enormen psychischen Belastung und Anstrengung liegt. Diejenigen, die diesen Rückzug aus dem Unterricht, aus welchen Gründen auch immer, nicht schaffen, vollziehen für sich die "Kehrtwende zum Privaten". Außerdem muß ebenfalls konstatiert werden, daß genauso wie in der privaten Wirtschaft auch in der öffentlichen Verwaltung die Mobilität angehender Führungskräfte nachgelassen hat. Veränderungen werden nur noch ungern eingegangen. Hierzu ergab eine Untersuchung beim amerikanischen Telefonkonzern AT & T, daß "nur 30 % der jüngeren Führungskräfte bereit sind, um jeden Preis aufzusteigen. Die anderen pellen frühzeitig ein 'Karriereplateau' an."⁵⁶ Es ist zu vermuten, daß dieser Prozentsatz unter den gegenwärtigen Bedingungen bei Lehrern nicht

höher liegt. Die Stagnation des Bildungswesens trägt zu dieser Situation möglicherweise wesentlich bei. In der Regel haben Lehrer nämlich ihr "Karriereplateau" mit ihrer planmäßigen Anstellung erreicht, und das Restarrangement erfolgt auf eben diesem Plateau, ohne sich weiter mit Aufstiegsgedanken befassen zu müssen.

Zurückkommend auf die oben wiedergegebene Äußerung eines Schulleiters kann vorsichtig in Kenntnis des situativen Kontextes interpretiert werden, daß mit dem Begriff "langweilig" weniger das Moment eines intellektuellen Unterfordertsseins ausgedrückt werden sollte - Lehrer verfügen im allgemeinen über ein recht breites Spektrum der Freizeitgestaltung im weitesten Sinne, durch das ein solches Unterfordertssein leicht ausgeglichen werden könnte - als vielmehr die Unzufriedenheit mit dem Isoliertsein am Arbeitsplatz und mit dem weitgehenden Ausbleiben von Rückmeldung für die geleistete Arbeit.⁵⁹ Das Gefühl oder das Bewußtsein, den größten Teil der Arbeitszeit mit Schülern - ausgeschlossen von der Erwachsenenwelt - zu verbringen, auf die Kommunikation mit Erwachsenen zu verzichten, bewog diesen Lehrer, die "Karriereleiter" zu besteigen. Die Möglichkeiten zur Befriedigung des Kontaktbedürfnisses mit Erwachsenen sind in der Schule erheblich eingeschränkt.

"Obwohl das Kontaktbedürfnis ... auch als extrinsisches Arbeitsmotiv wirken kann, seine Befriedigung dann also nur locker mit der Tätigkeit verbunden ist oder ihr folgt, umfaßt heute fast jede Berufsrolle mitmenschlichen Umgang als konstituierenden Bestandteil, so daß man im Kontaktbedürfnis ein intrinsisches Motiv sehen darf. Verhandlungen, Kontaktgespräche, Arbeitsbesprechungen oder Konferenzen gehören heute für fast alle Organisationsmitglieder zum Tagesablauf und dienen sowohl dem Sachziel der Organisation als auch den sozial-emotionalen Zielen ihrer Mitglieder."⁶⁰

Die besondere Relevanz dieses Gesichtspunktes wird bereits aus der Tatsache deutlich, daß immer mehr Menschen ohne wirtschaftliche Notwendigkeit weiterarbeiten wollen, nur um Kontakt zu haben.⁶¹

Die folgende Äußerung eines Schulrates bestätigt die bisher in diesem Abschnitt aufgestellten Thesen, deutet darüberhinaus aber weitere Motive an:

"Ich war vorher Rektor, und dann mit der Zeit, dann will man einfach etwas anderes machen. Man muß ja auch aufpassen, daß man sich nicht an einer Stelle festsetzt. Außerdem ist es natürlich auch ganz reizvoll, mit Bürgermeister und Stadtdirektoren zusammenzukommen und zu verhandeln und solche interessanten Leute kennenzulernen. Das macht schon Spaß." (8/17)

Während der erste Teil des Zitats - vorsichtig interpretiert - das Bedürfnis nach Kontakt andeutet, tritt im zweiten Teil eindeutig das Bedürfnis nach Geltung hervor. Geltung und Beachtung führen zur Selbstachtung in einer Leistungsgesellschaft, und statt durch Geld kann dieses Geltungsbedürfnis auch durch Demonstration bestimmter Privilegien, eines Titels, zum Beispiel dem des Schulamtsdirektors, oder äußerer Statussymbole, zum Beispiel des Verfügens über einen bürokratischen (wenn auch nur Mini-) Apparat in Form eines Schulratsbüros erreicht werden. Bereits der "eigene" Schreibtisch in der Schule gilt unter Lehrern noch immer als hervorragendes Herrschaftssymbol. Darüberhinaus erlangt ein Individuum nicht nur Geltung innerhalb der sozialen Institution Schule, sondern auch über das, was seine soziale Umwelt als Erfolg versteht. Es ist offensichtlich, daß ein "Schulamtsdirektor" als offizieller Repräsentant des Staates in Verhandlungen mit anderen Behörden usw., aber auch mit der Schulöffentlichkeit mehr Ansehen genießt als ein "einfacher" Lehrer. Gerade in der heutigen immer anonymer werdenden Welt wird die Berufsangabe vielfach zur Hauptorientierung über eine Person. Als Negativbeispiel sei hier nur an die "Berufsangabe" "arbeitslos" erinnert.⁶²

Neben den Bedürfnissen nach Kontakt, Geltung und Anerkennung spielen auch die Aspekte der Macht, der Sinngebung und Selbstverwirklichung als Aufstiegsmotive bei Schulräten eine bedeutende Rolle. Gegenüber einem Lehrer hat ein Schulrat weitaus größere Handlungsmöglichkeiten, aufgrund seines Machtpotentials gestaltend zu wirken, sich selbst einen Gütemaßstab für seine Arbeit zu setzen und sich somit zumindest ansatzweise in seiner Arbeit zu verwirklichen. Der Einwand, der Lehrer habe im Unterricht ebenfalls Handlungs- und Gestaltungsspielräume, stimmt zwar, überzeugt aber an dieser Stelle nicht, da der "Schonraum" Unterricht lediglich fiktive Erwachsenenrealität darstellt, während ein Schulrat im Ernstbereich des Erwachsenenlebens agieren kann. Dies schließt allerdings nicht aus, daß es auch Lehrer gibt, die aus ihrer Arbeit in diesem "Schonraum" volle Befriedigung ziehen können.

Zusammenfassend ist für diesen Abschnitt festzustellen, daß alle der hier aufgeführten Motive in sich mehrdeutig sind⁶³ und in ganz verschiedenen Kombinationen und Konstellationen auftauchen können. Es bestehen darüberhinaus nur geringe Generalisierungsmöglichkeiten.

Dennoch lassen sich die folgenden Typisierungen vornehmen:

1. Aufstiegsorientierung:

Lehrer, die eine Schulsratsstätigkeit anstreben, sind in jedem Fall geneigt, die in ihrem Berufsfeld vorhandenen Aufstiegsmöglichkeiten wahrzunehmen. Der Begriff Aufstieg umfaßt dabei nicht nur und vorrangig materielle, sondern auch soziale Komponenten.

2. Leistungsbereitschaft:

Um eine Schulsratsposition zu erreichen, ist es erforderlich, auf den vorhergehenden Stufen der Berufskarriere Leistungswilligkeit zu demonstrieren und durch tatsächliche Leistungen auf sich aufmerksam zu machen. Leistung wird dabei durch die vorgeetzten Instanzen definiert.

3. Individualität:

Der Wechsel aus der "Geborgenheit eines Lehrerkollegiums in die "Einsamkeit" eines Schulsratsbüros legt nahe, daß Schulsratsaspiranten überwiegend die Möglichkeit einer individuellen Arbeitsplatzgestaltung anstreben.

4. Gestaltungsbedürfnis:

Das Bedürfnis, an der Gestaltung der eigenen Arbeitsumwelt mitbestimmend und -entscheidend mitzuwirken, scheint ebenfalls ein verbreitetes und umfassendes Motiv darzustellen.

Wenngleich jedem Handeln eine irgendwie geartete Motivstruktur zugrunde liegt, so ist doch auch an dieser Stelle noch einmal auf die aktive Rekrutierungspolitik des Staates hinzuweisen, nach der auch Lehrer und Schulleiter angesprochen werden, die von sich aus sich selbst nicht um eine Funktionsstelle beworben haben. Bezeichnend ist dafür die Aussage eines Schulsratsaspiranten:

"Ein paarmal kann man ja 'nein' sagen. Aber immer geht das nicht. Nachher wird man dann nicht mehr gefragt. Dann ist der Zug ein- für allemal abgefahren. Und das wird man sich schon überlegen." (12/14)

Die bereits erwähnte Kategorie Zufall spielt auch hier eine Rolle. Insofern es darauf ankommt, welche Personen aufeinandertreffen und wie dann eine Aktualisierung gegebenenfalls latent vorhandener Bedürfnisse erfolgt.

Abschließend bleibt die Frage, welche Voraussetzungen die Aufstiegs motive von Schulsräten für eine innovatorische Schulpraxis bieten, oder anders formuliert: welchen Innovationsbeitrag Schulsräte für

eine Unterrichtspraxis leisten können, der sie selbst entflohen sind. Aufgrund der Überlegungen und Analysen dieses Abschnittes ist einerseits denkbar, daß Schulräte Unterrichtspraxis aufgrund ihrer eigenen Erfahrungen innovativ zu verändern versuchen, andererseits besteht auch die Möglichkeit, daß eine weitere Abkopplung und Distanzierung von der Schulpraxis erfolgt. Wahrscheinlicher ist die zweite Variante. Ungerechtfertigt wäre jedoch in bezug auf die Problemstellung dieser Untersuchung die Feststellung, daß die Motive für den beruflichen Aufstieg von Schulräten von vornherein und absolut jeden innovatorischen Ansatz ausschließen und daß Schulräte ausschließlich Verwaltungsneigungen besitzen.

3.4 Persönlichkeitsstruktur und Schulaufsicht

Vorweg gilt es darauf hinzuweisen, daß die Darstellung der Persönlichkeitsstruktur von Schulräten an dieser Stelle lediglich unter dem Gesichtspunkt der Rekrutierung erfolgt. Umfassender wird dieser Teilaspekt der Problemstellung dieser Untersuchung in den folgenden Abschnitten tangiert werden.

In der privaten Wirtschaft scheint sich gegenwärtig die Tendenz anzudeuten, daß immer mehr Führungskräfte trotz ihrer fachlichen Kompetenz auf eine Karriere verzichten. Dieser Verzicht wird auf eine allgemeine Sinnkrise der Arbeit, auf ein wachsendes Gesundheitsbewußtsein in Form einer Streßvermeidung, auf eine Scheu vor Personalverwaltung, auf unattraktive Anreizsysteme und auf ein Desinteresse am Leitendenstatus zurückgeführt. Daneben wird mit dem Karrierestreben auch ein Verlust an Lebensqualität verbunden.⁶⁴ Es liegen keine Untersuchungen darüber vor, die anzeigen, inwieweit dieser Trend auf die Schule übertragbar ist. Ein partieller Bewerbungszustrom auf Funktionsstellen in der Schulverwaltung beweist allerdings auch nicht das Gegenteil, da Schulleiter, Schulräte usw. größere Handlungsspielräume besitzen, ihre Rolle zu definieren, als die Manager der privaten Wirtschaft. Für die Tätigkeit beider, des Managers und des Schulrates, ist jedoch eher "eine Persönlichkeit zu verlangen, die fähig ist, Menschen zu beeinflussen, als jemanden, der alle Arbeiten lieber selbst durchführt. In der Motivationstheorie bedeutet das, daß von einem guten Manager eher Machtbedürfnis als Leistungsbedürfnis zu erwarten ist."⁶⁵ Das Bedürfnis nach Macht sollte

daneben größer sein als das Bedürfnis, geliebt zu werden.⁶⁶ Diese Aussage impliziert nicht, daß die Macht eines Schulrates sich verselbständigen sollte - sie kann es nebenbei auch gar nicht -, sie soll nur verdeutlichen, daß ein Schulrat, um innovieren zu können, auf Durchsetzungsfähigkeit angewiesen ist. Im Teil III dieser Untersuchung wird noch dargelegt werden, daß im dortigen Vergleich von Machtmodell und Verständnismodell auch das Verständnismodell Elemente eines Machtmodells zur Voraussetzung hat.

Neben einer ausgeprägten Durchsetzungsfähigkeit sind weitere wünschenswerte Komponenten der Persönlichkeitsstruktur eines Schulrates, daß dieser nach Möglichkeit "mit sich selbst fertig" geworden ist. Die Voraussetzung einer erfolgreichen Schulratstätigkeit sind weiterhin das Vorhandensein eines relativ starken Ichs, große Lebenserfahrung, Ausstrahlung, Verhaltenssicherheit, ein klares Selbstkonzept und eine Identifizierung mit der angenommenen Rolle.⁶⁷ Die entscheidende Frage lautet nun, ob gerade diese Fähigkeiten und Dispositionen bei den Lehrern, die eine Tätigkeit im Schulaufsichtsdienst anstreben, besonders ausgeprägt beziehungsweise vorhanden sind.

GRIEPENKERL⁶⁸ erläutert, ausgehend von der Tatsache, daß Strebertum bereits in der Kindheit beginne, indem Eltern das Verhalten von Kindern nur daraufhin bewerten, inwieweit es für die spätere Karriere nützlich ist, und sich im Berufsleben fortsetze, die Auswirkungen dieses Strebertums bei Managern. Strebertum führt demnach nicht nur zu Angst, sondern zu einer gesamten Vernachlässigung der Gefühlswelt bis hin zu neurotischen Persönlichkeitsstrukturen. Weiterhin stellt GRIEPENKERL⁶⁹ fest, daß es vor allem defizitäre Persönlichkeitsmerkmale sind, die zu überdurchschnittlichen Leistungen führen. Unternehmen suchen den ehrgeizigen Typ mit einem inneren Vakuum und profitieren letztlich von neurotischen Persönlichkeiten. Viele Führungskräfte wiederum bauen ihr eigenes Handeln auf Ich-Schwäche auf, da sie nur dadurch ihrer sozialen Rolle überhaupt gerecht werden können. Sicherlich bedarf es noch sorgfältiger Untersuchungen, inwieweit und ob überhaupt diese Thesen und Feststellungen auf den Bereich der Schulverwaltung zu übertragen sind. Hypothetisch kann vorsichtig formuliert werden, daß es sich um denkmögliche Facetten handelt, wenngleich diese Ausprägung eines Rekrutierungsmechanismus lediglich eine Variante unter mehreren im Bereich der Schulverwaltung darstellt.

Wenn GRIEPENKERL⁷⁰ jedoch Merkmale einer Ich-schwachen Persönlichkeit isoliert, erscheint es immerhin angebracht, zu untersuchen, inwieweit Schulratsaspiranten als Träger dieser Merkmale prädestiniert sind. Eine Ich-schwache Persönlichkeit unterstellt sich demnach Autoritäten, neigt zu Ängsten und zeigt damit wenig Selbstbewußtsein. Es erfolgt eine ausschließliche Orientierung auf Leistungskriterien, wobei eine permanente Selbstüberforderung oft zu psychosomatischen Krankheiten führt. Unter anderem strebt eine Ich-schwache Persönlichkeit auch nach Exklusivität und neigt zu übertriebener Selbstdarstellung. Die Neigung zur permanenten Anpassung kann dabei zu Fehlhaltungen und Anpassungsstörungen führen. Von besonderer Bedeutung ist auch die Vermeidung intensiver mitmenschlicher Kontakte.

Eine nähere Betrachtung dieser Merkmale im Hinblick auf Schulratsaspiranten ergibt, daß für diese, um aufzusteigen, zumindest eine teilweise Unterstellung unter die Autorität des Schulleiters und des "eigenen" Schulrates erforderlich ist, weil diese beiden Instanzen entscheidend beeinflussen, welches Bild von dem Lehrer "nach oben" vermittelt wird. Diesem Aspekt kommt um so mehr Bedeutung zu, als diese beiden Instanzen monopolartig die Kommunikation "nach oben" kontrollieren und je nach Erfordernis kanalisieren. Eine Orientierung auf Leistungskriterien erfolgt ebenfalls. Jedoch wird der Leistungsbegriff im speziell schulschen Sinne umdefiniert. Leistung innerhalb der Schule - wichtigster Gradmesser in diesem Zusammenhang ist der Schulleiter wegen der Kontrolle der Kommunikationskanäle - heißt vor allem, daß alle die Dinge gut bewältigt werden, die mit der Schulorganisation im weitesten Sinne zusammenhängen. Vorrangige Bedeutung hat auch, daß die eigene Schulklasse keinen Ärger macht. Das Streben nach Exklusivität wird allein schon durch das Bemühen um eine Schulratsstelle deutlich, durch die sich ein Kandidat aus der Masse der Lehrer heraushebt. Da es innerhalb des Schulsystems wegen der Isolation am Arbeitsplatz nicht so leicht ist, auf sich aufmerksam zu machen, ist eine permanente Selbstdarstellung schon allein deswegen angebracht, weil nie klar ist, was "oben" ankommt. Letztlich kommt eine Schulrattätigkeit auch einer Vermeidung intensiver mitmenschlicher Kontakte entgegen, weshalb sich unter Umständen eher Ich-schwache Persönlichkeiten für eine solche Tätigkeit interessieren. Daß solche Kontakte im Berufsleben eines Schulrats nicht so ausgeprägt sind, läßt sich leicht dadurch belegen, daß Schulräte unter anderem oft über ihre Einsamkeit am Arbeitsplatz klagen. Dies steht nicht im Widerspruch zu der

Aussage, daß es auch das Kontaktbedürfnis sein kann, welches Lehrer veranlaßt, eine Schulratskarriere anzustreben. Im Gegensatz zu Kontakten innerhalb eines Kollegiums, zeichnen sich berufliche Kontakte eines Schulrates durch einen hohen Formalisierungsgrad aus, der es erlaubt, sich jederzeit auf die Amtsrolle zurückzuziehen, und ermöglicht, die Intensität von Kontakten jederzeit abzubremesen. Insgesamt deuten damit diese Argumente an, daß bei Schulratskandidaten eine Ich-Schwäche-Tendenz durchaus funktional sein kann und deshalb vermutlich auch in der Realität vorkommt.

Belegen läßt sich diese Vermutung auch durch Ergebnisse der Bürokratieforschung, wenn zum Beispiel SCOTT den Bürokraten mit dem Spezialisten vergleicht und feststellt, daß der Bürokrat dadurch vorankommt,

"indem er in der Organisationshierarchie in eine verantwortlichere Position aufsteigt. Für diesen Aufstieg muß er sich die Anerkennung seines dienstlichen Vorgesetzten dadurch zu sichern suchen, daß er ein konformes Verhalten an den Tag legt und angemessene Einstellungen entwickelt, einschließlich einer starken Bindung an einen Arbeitgeber. Während der Spezialist eine Karriere zwischen den Organisationen verfolgt, erringt der Bürokrat beruflichen Erfolg, indem er innerhalb einer einzigen Organisation aufsteigt."⁷¹

Die vorgemachten Ausführungen lassen sich durch eine Schulratsäußerung bestätigen, die sich zwar nicht direkt auf den Rekrutierungsprozeß von Schulräten bezieht, jedoch Rückschlüsse auf deren Persönlichkeitsstruktur zuläßt.

"Es gibt zwei Typen von Schulräten: einer, der nichts mehr werden will, braucht keine Angst zu haben. Einer, der an seine Karriere denkt, muß sehen, daß er alles in Ordnung hat, was nachprüfbar ist." (10/29)

Da davon auszugehen ist, daß sich die Denkstrukturen im Laufe der beruflichen Entwicklung vom Lehrer zum Schulrat nicht wesentlich ändern, scheint es gerechtfertigt, die obigen Gedanken ebenfalls für die gesamte Rekrutierungsphase zugrunde zu legen. Dabei mag vorerst dahingestellt bleiben, inwieweit nicht auch der erste Schulratstyp des Zitats Ängste hat, obgleich er sie noch weniger zu haben bräuchte.

Wenn Angst allerdings als grundsätzliches Aufsteigersyndrom gelten kann, muß sie bei Schulräten verbreitet sein. Angst konkretisiert sich in diesem Zusammenhang als ein vorrangiges Festhalten und Absichern des erreichten Status. Dem entspricht das sukzessive Erklimmen der einzelnen Gehaltsstufen in einer Beamtenhierarchie. Der gesicherte Aufstieg innerhalb einer vertrauten Berufsumwelt wird gegenüber der vermeintlich risikoreichen Karriere der Vorzug gegeben. HOPF/NEVERMANN/RICHTER gelangen in ihrer Untersuchung zu dem folgenden Resultat, das diese Ausführungen weitestgehend bestätigt:

"Die Schulräte waren fast ausnahmslos vorher in demselben Land Lehrer und stammen auch überwiegend aus diesem. Vergleicht man ihre soziale Stellung mit der ihres Vaters, so hat sie sich in der Regel verbessert oder ist zumindest gleich geblieben; Schulräte sind also überwiegend Aufsteiger."⁷²

Aufsteiger müssen sich nicht nur konform verhalten, sondern sich ebenso profilieren. Sie scheinen ebenfalls in der Lage zu sein, eine variantenreiche Profilierungspalette zu entwickeln, und über ein Gespür zu verfügen, wo profilierungsträchtige Handlungsfelder bestehen. Dies stellt sich auch aus Schulratssicht so dar:

"Es gibt genug Möglichkeiten, wie man sich profilieren kann, Hauptsache, man wird bekannt und zeigt, daß man engagiert ist und daß man sich engagieren will." (9/25)

Wahrscheinlich geht es Schulratsaspiranten dabei nicht nur um den Aufstieg, sondern auch darum, sich zunächst ebenfalls als Lehrer durch ihr Engagement aus der Masse der Lehrerschaft herauszuheben und dabei der Pflege des eigenen Selbstwertgefühles zu dienen, daß "man in Wirklichkeit ja sehr viel fähiger als alle anderen ist und ohnehin völlig unter Wert tätig ist". Nun gilt es, sich zumindest "in seinem Bereich" herauszuheben. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang eine Untersuchung CHRISTMANNs,⁷³ nach deren Ergebnissen, die allerdings auf einer relativ kleinen Stichprobe beruhen, etwa 40 Prozent der antwortenden Schulräte ursprünglich überhaupt nicht Lehrer werden wollten. Zudem entsprachen diese 40 Prozent in etwa der Zahl derer, die ursprünglich ein höheres Ausbildungsziel angestrebt hatten. Diese Zahlen überraschen und erhärten die These, daß ein Teil der Schulräte möglicherweise einen Aufstieg aus Gründen der Flucht vor der Unterrichtspraxis vollzogen hat.

In diesem Zusammenhang sollte nicht unerwähnt bleiben, daß in den Schulverwaltungen der Bundesrepublik Deutschland offensichtlich überdurchschnittlich viele Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Ostgebieten (höhere) Dienstposten bekleiden. Obwohl dies innerhalb dieser Untersuchung nicht mit einem zahlenmäßigen Vergleich belegt werden kann, handelt es sich hierbei um eine allgemein bekannte Tatsache. Es mag sein, daß die Notwendigkeit, sich in einer neuen Umwelt zurechtfinden zu müssen, den betroffenen Personen eine besondere Durchsetzungsfähigkeit verliehen hat, die für den Aufstieg innerhalb der Schulverwaltung nützlich war. Im übrigen verwundert diese Tatsache auch deshalb nicht, weil Menschen, die ihr ökonomisches Kapital verloren hatten, zwangsläufig auf ihr "Bildungskapital" zurückgreifen mußten, das sich am besten und einfachsten durch einen Aufstieg in der öffentlichen Verwaltung umsetzen ließ.

Zusammenfassend muß vor einer uneingeschränkten Generalisierung dieser Ausführungen zur Persönlichkeitsstruktur gewarnt werden, um das Aufkommen einer ungerechtfertigt starken Negativ-Einschätzung zu vermeiden. Außerdem gibt es genügend Beispiele für Schulräte, die handfest und innovativ auf unterrichtliche Praxis eingewirkt haben. Wenn allerdings mehrheitlich für Schulräte Elemente der oben skizzierten Persönlichkeitsstrukturen gelten könnten, ist es nicht verwunderlich, daß gerade auch seitens der Lehrerschaft, die die Rekrutierungsprozesse von Schulräten häufig miterlebt haben, der Schulaufsicht keine allzu große Innovationsfähigkeit zugetraut wird. Dagegen müssen Schulräte, die selbst einer primären Verwaltungstätigkeit den Vorzug vor Unterrichtserteilung gegeben haben, schulische Praxis als änderungswürdig empfunden haben - neben allen anderen Motiven, die zu dem Erstreben einer Aufsichtstätigkeit beigetragen haben -, so daß ein Rückzug aus der Praxis nicht von vornherein mit einer Innovationsunwilligkeit zu verbinden ist. Abschließend ist deshalb festzustellen, daß Schulräte durchaus über die zu Beginn dieses Abschnittes genannten wünschenswerten Führungseigenschaften verfügen können, daß Ich-Schwäche-Komponenten wohl generell gehäuft bei Mitgliedern bürokratischer Organisationen auftauchen, daß sich aber in bezug auf die Problematik der Rekrutierung auch die theoretischen Handlungsalternativen nur so stellen, daß die Mitglieder des Schulaufsichtsdienstes nur aus den Reihen der Lehrerschaft hervorkommen können. Unter diesen Gesichtspunkten ist eine grundsätzliche Innovationswilligkeit auch deshalb vor allem bei dienstjüngeren Schulräten vorauszusetzen, da sie - wie noch erläutert

werden wird - besonders in Ihrer Einfindungsphase etwas "bewegen" wollen beziehungsweise den Anspruch haben, Schule positiv zu verändern. Sie haben in der Zeit unmittelbar nach Ihrer Ernennung auch noch die direkteste Verbindung zur Unterrichtspraxis, die ohnehin mit der Zeit stark nachläßt.

4. Selbstverständnis und Innovation

Vorweg sei darauf hingewiesen, daß der Begriff Rolle innerhalb dieses Abschnittes wie innerhalb der gesamten Untersuchung allgemein und pragmatisch beansprucht und ohne direkten Rückgriff auf ein bestimmtes Rollenkonzept angewendet wird. Entsprechend eines allgemeinen Verständnisses innerhalb der erziehungswissenschaftlichen Diskussion und der Diskussion der Schule als sozialer Institution soll er als Bezeichnung für Inhaber von Positionen dienen.¹ Eine intensivere Analyse des Rollenbegriffes unter spezifizierten soziologischen Fragestellungen wäre sicherlich hilfreich, spezielle Probleme der unteren Schulaufsicht aufzuarbeiten, ist jedoch für die Analyse des Verhältnisses von Schulrat und Innovation nicht zentral und entspricht damit nicht den Zielen dieser Untersuchung, so daß darauf verzichtet werden muß.

Stattdessen sei noch einmal auf die Untersuchung von POSCHART² verwiesen, der durch die Rollenselbstdeutung von Schulräten zu Aussagen gelangt und damit gleichzeitig nachweist, daß der Rollenbegriff unter spezifisch soziologischen Fragestellungen auch für die Bildungsverwaltungsforschung ein adäquates Instrument bietet, Bedingungen und Beziehungen im Spannungsgefüge von Schule und Schulaufsicht zu erkunden und bedingt auch Orientierungspunkte für eine Praxisänderung zu bieten. Hervorgehoben sei an dieser Stelle außerdem, daß die folgenden Abschnitte, und zwar besonders die Darstellung der Phasen einer Schulratslaufbahn sich eher an einer ökologischen Sozialisationstheorie³ als an der traditionellen Rollentheorie orientieren, insofern die Übernahme der Schulratsrolle erst als Beginn eines Anpassungsprozesses verstanden und davon ausgegangen wird, daß diese Rolle nicht sofort vollständig übernommen werden kann, da es zwangsläufig zunächst zu einem Konflikt zwischen den Interessen des Individuums und den Anforderungen der Organisation kommen muß. In Anlehnung an GROSKURTHs⁴ Definition der beruflichen Sozialisation ist sogar von einem permanenten Prozeß der Ausbildung von Persönlichkeitsstrukturen in der Auseinandersetzung mit Anforderungen, die von der gesamten Schulverwaltung einschließlich der Schulen und der Öffentlichkeit gestellt werden, auszugehen.

Die Rolle eines Schulrates ist aufgrund ihres Auftrages und ihres "Doppelmandates" von Beratung und Kontrolle nicht nur zwiespältig,⁵

sondern es werden vielfältige Erwartungen an den Schulrat herangezogen. Neben den Rollenerwartungen als Dienstvorgesetzter, Berater in allen Fragen, die die Schule und den Unterricht betreffen und die die Lehrer an ihn stellen, und als Pädagoge und Verwaltungsfachmann hat er außerdem die Rolle des Leiters einer(s) Verwaltung(sbereiches) einzunehmen. Er ist Repräsentant der Schule gegenüber der Öffentlichkeit, dabei gleichzeitig Untergebener von Kultusministerium und Regierung und hat Kollege sowohl von Pädagogen als auch von Juristen zu sein. Hiermit sind längst nicht alle Rollenerwartungen genannt. Der Schulrat ist außerdem Gesprächspartner der Vertreter verschiedener anderer Behörden, der verschiedensten Wissenschaftler und auch der Eltern und Schüler.⁶

Angesichts dieser vielen verschiedenen Rollenerwartungen muß eine Unterscheidung getroffen werden, welche Erwartungen sich besonders durchschlagend auf das Berufshandeln eines Schulrates auswirken und welche weniger zum Tragen kommen. Es muß dabei davon ausgegangen werden, daß schriftlich fixierte Rollenerwartungen, beispielsweise in Form von Gesetzen, Erlassen, Vollzugsbestimmungen und Schreiben übergeordneter Instanzen, die die Aufgaben und Pflichten eines Schulrates beschreiben, und die direkte Interaktion mit diesen Instanzen sich auf das tatsächliche Handeln bedeutend stärker auswirken als etwa Rollenerwartungen, die an einen Schulrat in schriftlicher Form oder in konkreter Interaktion, zum Beispiel durch Lehrer, gestellt werden, weil "von oben" kommende Anweisungen für einen Schulrat einen höheren Verbindlichkeitsgrad haben.⁷ Diese Tendenz wird noch dadurch verstärkt, daß sich die Schulverwaltung ohnehin vielfach zunehmend als Teil der allgemeinen öffentlichen Verwaltung begreift und sich vorrangig für die Realisierung gesetzlicher Bestimmungen zuständig fühlt. Für diese aber stellt sich kaum die Frage der Zweckmäßigkeit oder Zielgerichtetheit gesetzlicher oder ministerieller Vorgaben, so daß auch unter diesem Gesichtspunkt innovatorische Elemente leicht zu kurz kommen können.⁸ Damit hängt zusammen, daß eine bürokratisch organisierte Schulverwaltung nicht nur die äußeren Bedingungen von Schule und Unterricht regelt und damit einen formalen Zusammenhang von Verwaltungsstruktur und Lernorganisation herstellt, sondern auch Handlungsmuster, Bewußtsein, Auffassungs- und Verarbeitungsschemata der Lehrer und erst recht der Schulräte in einem bedeutsamen Maße bestimmt. Disziplinentlichkeit, Autoritätshörigkeit, Regel-treue und Konformität sind die Folge.⁹ Verbindliche Vorschriften

dominieren deshalb eindeutig gegenüber freiwilligen Initiativen und Vorschlägen "von unten". Diese Tendenz wird durch die Teilhabe eines Schulrates an Herrschaft, unterstützt, die, wenn sie auch nur einen kleinen Anteil an Herrschaft darstellt, ihn trotzdem zur Konformität mit den vorgegebenen Regeln des Systems zwingt.¹⁰

Aufgrund der vorgenannten Ausführungen erscheint es sinnvoll, in bezug auf die Interdependenz des Rollenverständnisses von Schulräten und ihrer schulischen Innovationsfähigkeit, die folgenden Fragen oder Problemkreise näher zu untersuchen: 1. Lassen sich innerhalb einer "Schulratslaufbahn" Phasen ausmachen, die sich durch eine je spezifische Struktur innovativen Handelns charakterisieren lassen? 2. Welches politisch-pädagogisches Selbstverständnis haben Schulräte, und wie wirkt sich dieses auf schulische Innovationsprozesse aus? 3. Welche Selbstdarstellung betreiben Schulräte in der konkreten Interaktion mit den untergeordneten Schulen unter innovationsspezifischem Aspekt? 4. Welche tatsächliche Einstellung haben Schulräte unter innovationsspezifischem Aspekt zur Schulpraxis? Mit der Bearbeitung dieser Fragen wird gleichzeitig beantwortet, in welcher Weise Schulräte den unterschiedlichen Rollenerwartungen gerecht zu werden versuchen.

4.1 Phasen einer Schulratslaufbahn

Bei einer zusammenfassenden Betrachtung aller Beobachtungen und empirischen Befunde dieser Untersuchung sind drei Phasen einer Schulratslaufbahn auszumachen, die individuell eine unterschiedliche Dauer und Ausprägung haben können und teilweise auch müssen, da das Alter der Schulräte bei ihrer Ernennung unterschiedlich ist und sich so unterschiedliche Spannen bis zur Pensionierung ergeben. Trotzdem lassen sich, mit der gebeotenen Sorgfalt betrachtet, drei Phasen einer Schulratslaufbahn unterscheiden: 1. Die Phase der Einfindung und Erkundung des neuen Tätigkeitsfeldes, 2. die Phase der Tätigkeit als etablierter Schulaufsichtsbeamter und 3. die Phase der Tätigkeit im Vorpensionsstadium.

Kennzeichnend für die Einfindungsphase ist, daß der gerade genannte Schulrat sich zunächst in seinem neuen Tätigkeitsfeld, das durch

mannigfache Anforderungen und vielfältige Erfahrungen gekennzeichnet ist, einleben muß. Die gesamte Situation ist durch ein hohes Maß an Unsicherheit gekennzeichnet, indem der Schulrat teilweise erfahrenen und dienstälteren Schulleitern gegenübersteht, die sich in Bestimmungen, Verfahrensweisen usw. vielfach so gut auskennen, daß sie ihn jederzeit "auflaufen" lassen können. Dem Schulrat bleibt hier vorwiegend die Möglichkeit, zunächst zu beobachten und zu erkunden. Je nach Größe eines Schulaufsichtskreises kann es so allein schon eine lange Zeit in Anspruch nehmen, bis ein Schulrat sich ein genaues Bild von den Lehrern seines Bezirkes machen kann. Erst wenn er über diesen Überblick verfügt, kann er jedoch innovativ in der Schule voll wirksam werden, weil dies die Kenntnis voraussetzt, welche Lehrer für Innovationsvorhaben am ehesten zu gewinnen sind. Die möglicherweise zu Beginn vorhandenen innovativen Ansprüche werden mit Alltagsanforderungen konfrontiert, wobei es beispielsweise belastend sein kann, Repräsentationspflichten zu übernehmen oder andere als unangenehm empfundene Anforderungen zu bewältigen. Daß gerade diese Phase für Schulräte eine äußerste Belastung darstellt, läßt sich auch daran ablesen, daß "junge" Schulräte sich häufig wieder nach "ihren" Schulen oder ihrer früheren Tätigkeit zurücksehnen, weil sie sich von der Quantität der Verwaltungsaufgaben erschlagen fühlen und eine Reduzierung der inhaltlichen Ansprüche in Richtung auf eine Änderung schulischer Unterrichtspraxis hinnehmen müssen. Es stellt sich nahezu zwangsläufig eine quasi "auferzwungene Neigung" zum Verwalten und zu einem vorwiegend reaktiven Verhalten ein. Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß neu ernannten Schulräten meist ein halbes Jahr nach Übernahme ihrer Tätigkeit noch eine Abschlußprüfung bevorsteht, in der vor allem die Bewältigung von Verwaltungsanforderungen überprüft wird, läßt sich leicht mit BLAU¹¹ feststellen, daß bei einer Unsicherheit in einer bürokratischen Situation vorzugsweise am Ritual festgehalten wird. Vorrangig ist dabei das Bemühen, den Anforderungen der Vorgesetzten zu entsprechen. Vor allem konfliktträchtige Situationen, die als Lösung die direkte Interaktion erfordern, wie zum Beispiel der Umgang mit Beschwerden, Widersprüche bei Versetzungsentscheidungen usw., werden vermutlich durch ritualisiertes Handeln zu kompensieren versucht. Die Kultusverwaltungen versuchen diese Unsicherheiten und Schwierigkeiten aufzufangen, indem sie die "neuen" Schulräte zu Beginn der Übernahme der neuen Tätigkeit zur Teilnahme an Aus- und Fortbildungsveranstaltungen verpflichten.¹² Gerade weil die neuen Schulräte in dieser Phase in Verwaltungsangelegenheiten zwangsläufig noch unsicher sind, wird auch von

Ihnen eher ein Bedürfnis nach Orientierung in diesem Bereich als der Wunsch nach Auseinandersetzung mit der Unterrichtspraxis artikuliert werden. Es kann hingegen als nachgewiesen gelten,¹³ daß gerade ernannte Schulräte sehr klare Vorstellungen von unterrichtlichen Erfordernissen haben, wenn zum Beispiel festgestellt wird, daß von ihnen die Verbesserung des Unterrichts als Hauptzweck der Lehrerbeurteilung gilt und daß dafür ein kurzer Unterrichtsbesuch nicht ausreicht. Der Widerspruch besteht nur darin, daß den Schulräten die Notwendigkeit der Einwirkung auf Unterrichtspraxis bewußt ist und sie auch bereit wären, einen Beitrag zu entsprechenden positiven Weichenstellungen zu leisten, jedoch von Verwaltungsanforderungen vereinnahmt werden. Diese drängen den gerade ernannten Schulrat bereits direkt zur Übernahme der normdefinierenden, durchschnittsbildenden und sozialisierenden Vermittlungsfunktion der Schulaufsicht, die HOPF/NEVERMANN/RICHTER¹⁴ zum Bezugsschema ihrer gesamten Untersuchung wählen. Im Schulratsjargon heißt es dann, überall dort einzugreifen, "wo es brennt", und für das konkrete Verwaltungshandeln bedeutet das, Lehrer so zu verteilen und einzusetzen, "daß auch noch die Schwachen mit durchgezogen werden können." All dies erfolgt aus dem Interesse heraus, nach außen "Ruhe zu halten", damit das Ganze nicht in Frage gestellt wird. Und es ist davon auszugehen, daß den gerade ernannten Schulräten dieses Organisationsziel spätestens in der Einfindungsphase vermittelt wird, soweit es noch nicht während des Lehrerdaseins vollständig internalisiert worden ist. Als Zwischenresultat kann deshalb insgesamt für die Einfindungsphase festgehalten werden, daß hier die Möglichkeiten innovativen Verwaltungshandelns erheblich erschwert sind.

Nach Absolvierung der Abschlußprüfung erfolgt in einem individuell unterschiedlichen Zeitraum fließend und allmählich der Übergang zur Phase des etablierten Schulaufsichtsbeamten. Die Aneignung des Apparates ist erfolgt, und der Schulrat hat bei den ihm unterstellten Lehrern inzwischen "sein Image weg". Hierbei sollte allerdings nicht unerwähnt bleiben, daß das Sich-Einfinden in die Rollenerwartungen völlig unterschiedlich verlaufen und auch mißlingen kann. Aufgrund der Handlungsspielräume, über die ein Schulrat verfügt, gelingt es ihm jedoch, sich mit den gestellten Anforderungen zu arrangieren, so daß er faktisch "nicht mehr scheitern kann". Das Schulratsamt ist meist das Endstadium einer Karriere. Eine Profilierung aus

Karrieregründen ist - egal, ob eine Zugehörigkeit zu einer Regierungs- oder Oppositionspartei besteht - nicht mehr notwendig, da der Stellenkegel nach oben spitz zuläuft, so daß generell kein weiterer Aufstieg zu erwarten ist. In den allermeisten Fällen wäre dafür ein nochmaliger Wohnortwechsel erforderlich, der aus vielerlei Gründen nicht gerne vollzogen wird. Gerade Schulräte und andere höhere schulische Verwaltungsbeamte betonen häufig, "den harten Weg" auf sich genommen zu haben, das heißt, die Karriereleiter Schritt für Schritt erklimmen und dabei viele Nachteile, wie zum Beispiel oft mehrere Umzüge, in Kauf genommen zu haben - "und das alles nur für die Schule und aus Engagement für die Sache." In dieser zweiten Phase verschwindet der Bezug zum Unterricht zusehends, was nur wenig mit der Zahl der durchgeführten Unterrichtsbesuche zu tun hat. Thesenhaft läßt sich hier formulieren, daß ein Schulrat neben seiner Verwaltungstätigkeit vorrangig Probleme bewältigt, die der (Schul-) Umwelt verborgen bleiben, um eine Bestandsgefährdung der Schule zu vermeiden. Statt zu innovieren, werden vorher die größten Mißstände beseitigt, von denen selbst Lehrer meist nichts wissen, weil sie klammheimlich geregelt oder totgeschwiegen werden. Die Vermutung, daß sich darüberhinaus durch administrative Dispositionen mehr regeln läßt als durch isolierte Unterrichtsbesuche, schließt ein, daß sich auch verwaltungsorientierte Vorgehensweisen in der Schule innovativ auswirken können. Der etablierte Schulrat beherrscht den Verwaltungsapparat, dessen Abläufe für ihn zur Routine geworden sind, und er könnte sich nun in der zur Verfügung stehenden Zeit Innovationsprojekten widmen. Die zweite Phase einer Schulratslaufbahn ist prädestiniert dafür.

BLAU¹⁵ führt dazu aus, daß die Mehrheit der Beamten häufigen Wandel - hier zu verstehen als Variabilität in den Aufgabenstellungen und Arbeitsplatz-Anforderungen - einer beständigen Routine vorziehen, weil sie sich ihres Arbeitsplatzes sicher sind. Die Sicherheit der Beschäftigung schaffe eine psychische Handlungsfreiheit, die allerdings individuell unterschiedlich umgesetzt werden könne. BLAU begründet die Möglichkeit einer professionellen Orientierung:

"Die Personalpolitik des öffentlichen Dienstes erhöht die Wahrscheinlichkeit, daß die Beamten ihrer Arbeit gegenüber eine professionelle Orientierung haben. Einstellungsrichtlinien gewährleisten, daß nur Bewerber mit der für eine Aufgabe erforderlichen fachlichen Schulung angenommen werden. Die relative Sicherheit der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst und die sich daraus ergebende lange Amtszeit der meisten Beamten verstärkt

die Loyalität zur Organisation und ihren Werten, insbesondere weil die spezialisierten Qualifikationen, die in vielen Jahren der Praxis in der öffentlichen Verwaltung erworben werden, in der Privatindustrie oft nicht verwertet werden können."¹⁶

Ob eine professionelle Orientierung auch generell bei Schulräten in der zweiten Phase ihrer Laufbahn unterstellt werden kann, muß zumindest bezweifelt werden. Eher scheint der Gegensatz von professioneller Orientierung versus bürokratischer Orientierung zugunsten der zweiten Alternative entschieden zu werden, zumal sich im Laufe der Dienstzeit die Loyalität zur Organisation beziehungsweise zur Schulverwaltung und ihren Werten verstärkt, wenngleich auch eine bürokratische Orientierung nicht unbedingt jegliche Innovation ausschalten muß. Ungerechtfertigt ist in jedem Falle die Behauptung FENSKEs¹⁷, nach der in den Schulämtern "die mittelmäßigen Karrieristen herrschen, die ihre Kanten abgeschliffen und ihre Persönlichkeit gar nicht erst in den öffentlichen Dienst mitgenommen haben".

Der Realität näher kommen die Aussagen von ASHKENAS/SCHAFFER¹⁸ zum Manager-Verhalten in der privaten Wirtschaft, deren Ansätze mit der gebotenen Behutsamkeit aber durchaus auf die Schulverwaltung und damit auf die Schulräte zu übertragen sind, und im weiteren Sinne sogar für Lehrer gelten. Sie stellen fest, daß immer mehr Manager Zuflucht in Routineaufgaben suchen, weil sie diese genau einschätzen können. Selbst wenn den Managern bewußt ist, daß sie ihre Zeit eigentlich anders nutzen sollten, scheint die Neigung beziehungsweise geradezu der Zwang zu bestehen, sich mit eher unwichtigen Angelegenheiten zu beschäftigen. Als einen der am meisten verbreiteten Fluchtmechanismen wird die Flucht in zeitraubende Aktivitäten bezeichnet, die als weniger unangenehm empfunden werden. Schließlich wird der Wunsch, Angst zu vermeiden als Ursache für die Tendenz herausgearbeitet, lieber die bekannten und gewohnten Muster zu wiederholen und neuen Aktivitäten auszuweichen.

Soweit diese Beobachtungen auf das Handeln etablierter Schulräte übertragbar sind, muß festgestellt werden, daß sie die Umsetzung von Innovationen behindern. Belohnt wird in der Schulverwaltung, was überprüfbar ist, und Routinetätigkeiten sind leichter überprüfbar als schulische Innovationsprozesse, weil sie enger mit den Verwaltungserfordernissen zusammenhängen. Dennoch bleibt festzuhalten, daß ein etablierter Schulrat über geraume Möglichkeiten verfügt, einen Beitrag zur Realisierung schulischer Innovationen zu leisten.

Als dritte Phase einer Schulratslaufbahn ist generell der Vorpenstionszeitraum zu bezeichnen, der ebenfalls eine individuell unterschiedliche Ausprägung und Dauer hat, jedoch als Phase in den allermeisten Fällen deutlich zu isolieren ist. Diese Phase zeichnet sich zum einen durch einen noch größeren Abstand von der Schulpraxis aus. Ein Schulrat kann in dieser Phase generell dem Lebensgefühl und den Einstellungen der Schüler nicht mehr so nahe stehen, und auch nachwachsende Lehrergenerationen treten mit völlig anderen Ausbildungsvoraussetzungen ihren Schuldienst an. Die Einstellungen gegenüber der Schule sind vielfach durch Gelassenheit, wenn nicht durch eine verstärkte Distanz gekennzeichnet. Rein altersbedingt treten - wie in allen anderen Berufen auch - gesundheitliche Aspekte zunehmend in den Vordergrund, und es entsteht häufig das verständliche Bedürfnis, "in Ruhe gelassen zu werden". Eine deutlich auszumachende Reserviertheit gegenüber Reformen und Innovationen jeglicher Art wird vielfach damit begründet, daß "das alles schon mal da war, und man es x-mal mitgemacht hat". Folglich ist der Beitrag dieser Gruppe von Schulräten als Mitinnovatoren zur Änderung schulischer Unterrichtspraxis eher gering einzuschätzen. Diese Feststellung schließt nicht aus, daß es Schulräte gibt, die sich bis zum letzten Tag ihrer Dienstzeit, und zwar auch ohne Rücksicht auf ihre Gesundheit, aktiv und innovativ für die Schule einsetzen. Ein solches Engagement ist indes nicht die Regel und kann auch kaum erwartet werden.

Zusammenfassend läßt sich damit feststellen, daß Schulräte, die in der Regel kaum ernannt werden, bevor sie vierzig Jahre alt sind, häufig aber bei ihrer Ernennung auch schon dem fünfzigsten Lebensjahr nahe sind, nur über eine eingegrenzte Innovationsspanne verfügen, weil die beiden Phasen am Anfang und am Ende der Laufbahn nur mit erheblichen Abstrichen als "Innovationsfähig" zu bezeichnen sind. Die Synthesen des dritten Teil dieser Untersuchung werden strukturelle Alternativen anbieten, die einen Beitrag zu einer Überwindung dieser Einschränkung darstellen könnten.

Phasen einer Schulratslaufbahn

	erste Phase: Einfindung und Erkundung des neuen Tätigkeits- feldes	zweite Phase: Tätigkeit als etablierter Schulaufsichts- beamter	dritte Phase: Tätigkeit im Vorpensions- stadium
Kennzeichen	- Unsicherheit - vorwiegend Orientierung - Einnehmen einer Beobachterposition - Konfrontation der eigenen Ansprüche mit Alltagsanforderungen - Belastung durch Verwaltungsanforderungen	- Aneignung des Apparates ist erfolgt - Verwaltungsabläufe sind zur Routine geworden - ein "Image" ist aufgebaut - mehr Abstand zum Unterricht	- häufig vergrößerter Abstand zu den folgenden Lehrer- und Schülergenerationen - unter Umständen Hervortreten gesundheitlicher Gesichtspunkte - "Gelassenheit"
Innovationspotentiale	- Akzentsetzungen sehr erschwert - eher geringe Einwirkungsmöglichkeiten	- durch Kompetenzerwerb erlangte Handlungsspielräume eröffnen die Möglichkeit zur Innovation - Chance einer professionellen Orientierung	- überwiegend eher Reserviertheit gegenüber Reformen und Innovationen

4.2 Politisch-pädagogisches Selbstverständnis

Wenn das "Wesensbild" eines Schulrates so charakterisiert wird, daß es nach dem eigenen Selbstverständnis "Immer darum geht, zu rechten, zu richten, zu schlichten, die Entfaltung des Geistes in vielen Formen gelten zu lassen, dem Alltag verpflichtet zu sein und trotzdem Überzeitliche Ideale anzustreben, Großes und Gütiges anzustreben und auch Kleinigkeiten und Belangloses zu bearbeiten"¹⁹, so drückt diese Beschreibung bereits ein stark patriarchalisches Selbstverständnis mit einem deutlichen harmonistischen Einschlag aus, der zu recht vermuten läßt, daß es sich um die Aussage eines älteren Schulrats handelt. Ein ebenfalls etwas älterer Vorfall - bei einer Festlichkeit wird ein Schulratsehepaar wegen seiner Unbeliebtheit von den Anwesenden isoliert, worauf die Ehefrau des Schulrates mit den Worten reagiert: "Setzen Sie sich doch ruhig zu uns. Heute sind wir auch nur Menschen wie Sie!"²⁰ - läßt auf ein starkes Aufstiegs- und Hierarchie-Bewußtsein von Schulräten schließen. Das in diesen beiden Zitaten exemplarisch deutlich werdende patriarchalisch-selbstherrliche Selbstverständnis von Schulräten kann heute als weitgehend überwunden angesehen werden, wenngleich die folgende Äußerung eines Schulrates aus der jüngsten Zeit verdeutlicht, daß Schulräte sich gerade auch wegen ihrer Kompetenz von Lehrern abheben wollen und sich durch ihren Status innerhalb der bürokratischen Hierarchie legitimieren. Erläuternd sollte vorweg gesagt werden, daß es sich um ein Gespräch zwischen einem Lehrer und einem Schulrat über die Bewertung einer Arbeit handelte. Der Schulrat:

"Das mag alles richtig sein und von mir aus auch fachlich in Ordnung sein. Aber ich bin Ihr Schulrat und habe von meiner Position aus mehr Einsicht und Überblick und entscheide deshalb so." (6/18)

Schulräte halten nach wie vor daran fest, daß es eine fachlich kompetente Weisungs- und Kontrollinstanz geben muß. Für sie ist Schulaufsicht vor allem Fachaufsicht, also Aufsicht über den pädagogischen Bereich²¹. Dieses Verständnis wird auch bei HEIZMANN²² deutlich, für den Beaufsichtigung und Kontrolle, durch den Schulrat wahrgenommen, notwendige Aufgaben der Schulaufsicht sind. Die Beschlüsse der Delegiertenversammlungen der Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland²³ machen deutlich, daß Schulräte überzeugt sind, entscheidende Tätigkeiten für die Schule zu

verrichten. Sie vertreten die Ansicht, daß ein Schulrat über überdurchschnittliche Kompetenzen verfügt, wobei auch immer wieder der Begriff Innovation genannt wird. Schulräte helfen demnach durch die Fachaufsicht vornehmlich, sie verstehen sich als Vorgesetzte und Kollegen zugleich. Bisweilen beanspruchen sie für sich auch eine Expertenfunktion, und sie schätzen sich in ihrer Kompetenz und Bedeutung weit höher als Schulleiter ein. Dieser letzte Aspekt wird auch von NEVERMANN²⁴ hervorgehoben, wonach Schulräte nicht bereit sind, ihre Kompetenzfülle mit Schulleitern zu teilen.

Wenn Lehrer in einem hohen Ausmaß Schule und Unterricht durch die "Mittelschichtbrille" sehen und entsprechend agieren, so trifft dies mit Sicherheit auch für Schulräte zu, die durch starke Anpassung an vorgegebene schulische Normen ein besonderes Aufstiegsbewußtsein entwickelt haben. Für Schulräte selbst hingegen ist ihr Aufstiegserfolg nicht das Ergebnis von Anpassung, sondern das Resultat, an eigenen Überzeugungen festgehalten zu haben, weil solche Eigenschaften gesellschaftlich erheblich positiver beurteilt werden.²⁵

Möglicherweise waren Schulräte als Lehrer auch deshalb daran interessiert, höherwertige Ämter innerhalb der Schulorganisation zu übernehmen, weil neben der Aufstiegsorientierung aus einem wenig professionalisierten Bewußtsein durch eine geringer werdende Motivation, Unterricht zu erteilen, von ihnen im eigenen Unterricht vielfach möglicherweise nur Durchschnittliches geleistet wurde. Eine mögliche Folge wäre dann, daß Schulräte, wenn sie durch die Ausübung der Fachaufsicht mit direktem Unterricht konfrontiert werden, vielfach nur an Einzelproblemen "herumkurieren." Sie sehen sich oft aus diesem Tätigkeitsbewußtsein entsprechend ihrer beruflichen Sozialisation als Lehrer der Lehrer, die genau wie Schüler gelobt oder ermahnt werden müssen.²⁶

Nach einer Untersuchung BESSOTHs²⁷ besteht zwar bei dem weit aus überwiegenden Teil der Schulräte und Schulleiter eines Bundeslandes das Bewußtsein, daß eine spezielle Ausbildung für die Schulverwaltung erforderlich ist, es ist dabei aber zu vermuten, daß Schulräte und Schulleiter nicht Innovationsdefizite verspüren, sondern vornehmlich daran interessiert sind, daß besser verwaltet werden kann. Diese Vermutung läßt sich auch nicht dadurch entkräften, daß Schulräte in Veröffentlichungen immer wieder betonen, daß sie eigentlich

ja Pädagogen seien und jede Verwaltungstätigkeit der Pädagogik beziehungsweise dem Unterricht zugute kommen sollte.²⁸ Wie noch innerhalb der Analyse der Selbstdarstellung von Schulräten zu zeigen sein wird, scheint es hauptsächlich vom Adressatenkreis abzuhängen, wie ein Schulrat sich darstellt. Faktisch haben Schulräte wohl überwiegend von sich ein Selbstverständnis als Schulverwalter, wenn das auch nur selten so deutlich wie in der folgenden Aussage eines Schulrates wird:

"Für die Verwaltung stehe ich. Wenn Sie es so nennen wollen, bin ich Schulverwalter. Für diese Aufgabe habe ich mich entschieden. Und der Staat bezahlt mich dafür, daß ich die Schulen kontrolliere. Natürlich kann bei der Kontrolle auch Beratung mit abfallen. Natürlich war ich gern Lehrer. Aber nun bin ich Schulrat und verwalte einen kleinen Teil des Schulwesens. Alles andere ist Augenwischerei." (5/16)

Überhaupt scheint die Einstellung, dem Staate zu dienen, bei Schulräten erheblich ausgeprägter als bei Lehrern zu sein. Selbst wenn eine Parteilzugehörigkeit sich vorteilhaft auf die Ernennung zum Schulrat ausgewirkt hat, lassen sich Schulräte bei ihrer neuen Tätigkeit von einem wie immer gearteten Sachverstand und wie immer zu definierenden Sachgesetzmäßigkeiten leiten, sie verstehen sich insoweit als reine Bürokraten und haben eine loyale Einstellung gegenüber den politischen Etagen eines Kultusministeriums.²⁹ Diese Loyalität verleiht Schulräten die Möglichkeit, gegenüber Lehrern kraft ihrer Position in der Schulverwaltung, die durch die Loyalität nach oben abgesichert ist, didaktische Entscheidungen und methodische Ansätze zu bewerten. Schulräte glauben, daß sie "es besser wissen" und lassen generell an ihrer Unfehlbarkeit keinen Zweifel aufkommen. So wurde beispielsweise ein Einwand eines Lehrers gegen eine Unterrichtsbeurteilung mit folgenden lapidaren Sätzen abgewertet:

"Zeigen Sie sich jetzt bitte nicht uneinsichtig. Die Leistung war nicht besser. Sie sollten sich die Gründe, die ich Ihnen dafür aufgezählt habe, noch einmal in Ruhe durch den Kopf gehen lassen." (4/15)

Schulräte fühlen sich in erster Linie als Vertreter des Staates, die durch ihre Kontrollaufgabe zuerst den Status quo zu verteidigen haben, gleichzeitig aber wegen einer häufig anzutreffenden humanistischen Orientierung - sie konkretisiert sich in Schulratsäußerungen vor allem in einer Betonung einer wie immer zu verstehenden "Mensch-

lichkeit" beispielsweise gegenüber einer allzu starken Wissenschaftsorientierung - kulturpolitische Aufgaben hoch einschätzen, während sie sich nur nebenbei als Innovatoren verstehen, wenn entsprechende Anweisungen von oben kommen. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, daß gerade ernannte Schulräte aufgrund ihres Bildungsstandes bei Eintritt in ihre neue Rolle möglicherweise durchaus innovatives Engagement besitzen, jedoch werden bereits die formal von der Ministerialbürokratie an sie herangetragenen Aufgaben leicht dazu führen, daß sie derartige ursprüngliche Absichten weitgehend aufgeben und durch aktuelle Anforderungen ihre Meinung ändern, weil sie nicht nur selbst dazu verpflichtet sind, bürokratische Normen und Anforderungen einzuhalten, sondern auch als Dienstvorgesetzte dafür sorgen müssen, daß die ihnen unterstellten Lehrer dies tun.

Gegenüber der in dieser Untersuchung postulierten Dominanz einer Verwaltungsorientierung wird in der Literatur und auch von Schulräten selbst darauf hingewiesen, daß sie sich selbst als Pädagogen verstehen. Teilweise gipfeln die exquisiten Beschreibungen des Selbstverständnisses von Schulräten darin, daß ihre Tätigkeiten zur Lehrerberatung nur teilweise erlernbar, teilweise mehr anlagegebunden sind. Sie werden als "lebenslang Suchende und Lernende" beschrieben.³⁰ Sicherlich muß in diesem Zusammenhang zugestanden werden, daß es auch Ansätze eines Wandels des Selbstverständnisses von Schulräten in bezug auf ihre Funktion gibt.³¹ Nach HOPF/NEVERMANN/RICHTER³² gaben dennoch mehr als die Hälfte der Schulräte bei einer Befragung an, daß sie Beratung für ihre eigentliche Aufgabe halten, obwohl gleichzeitig mehr als die Hälfte der Schulräte zugibt, daß sie dieser Aufgabe kaum nachkommen. Am zutreffendsten, wenn auch etwas überzeichnet, aber durchaus nicht im Widerspruch zu der hier postulierten Verwaltungsorientierung im Selbstverständnis von Schulräten, führt BESSOTH aus, daß ein Schulrat in seiner neuen Rolle weiter als Pädagoge denke und fühle,

"obwohl er in der Zwischenzeit "Manager" geworden ist. Er akzeptiert also seine neue Rolle im Grunde nicht richtig, sondern fühlt sich wie der Lehrer so sehr als "Diener des Menschen", als "Humanist", daß (-...-) andere als humane oder pädagogische Faktoren für ihn keine Rolle zu spielen brauchen. Restriktionen organisatorischer, rechtlicher und finanzieller Art sind ihm fremd und, da sie seine Tätigkeit immer wieder tangieren, lästig. Das Anspruchsniveau zur Berücksichtigung solcher Faktoren ist entsprechend unterentwickelt."³³

Wenn demnach ein Schulrat auch "pädagogisch denken" mag, so zwingt doch der Verwaltungsrahmen zu einer Favorisierung von Routinetätigkeiten. So hat auch POSCHARDT³⁴ beobachtet, daß Schulräte häufig mit "Liebe und Begeisterung" ihre Verwaltungstätigkeiten ausführen. Vermutlich ist diese Beobachtung aber mit jenen Symptomen vergleichbar, die auch bei Lehrern auszumachen sind, wenn diese beispielsweise Arbeitsmaterialien ordnen, sortieren usw., weil es sich hierbei um entlastende Tätigkeiten handelt, die keine große Konzentration erfordern, die dafür häufig aber überprüft werden beziehungsweise zumindest überprüfbar sind. Wenn POSCHARDT³⁵, dessen Untersuchungsergebnisse im folgenden dargestellt und auf ihre innovatorische Relevanz hinterfragt werden, dennoch feststellt, daß Schulräte eindeutig an einem pädagogischen Bezugsrahmen orientiert sind und auf ihrer Fachmannsposition nach jeder Seite hin beharren, so könnte dieses "eindeutige" Ergebnis auch eine Folge seines methodologischen Zugriffs darstellen. Denn es leuchtet unmittelbar ein, daß Schulräte - auf ihre Rollenselbstdeutung schriftlich befragt - für ihre Selbstdarstellung einen pädagogischen Bezugsrahmen angeben "müssen". Das Beharren auf die Fachmannsposition ist für Schulräte schon deshalb notwendig, um - beispielsweise in Konkurrenz zu den Juristen einer Schulverwaltung, aber ebenso in bezug auf die ihnen unterstellten Lehrer - ihr Dasein zu legitimieren und Existenzsicherung zu betreiben. POSCHARDT³⁶ schränkt allerdings selbst ein, daß sich die von ihm postulierte pädagogische Orientierung fast ausschließlich auf die pädagogische Praxis bezieht, wohingegen gegenüber der Wissenschaft bei Schulräten eine skeptische Einstellung vorherrscht. Wissenschaft wird von Schulräten nur insoweit für wichtig gehalten, als sie für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des bestehenden Schulsystems sorgt. Die Praxis soll dagegen die entscheidende Determinante wissenschaftlicher Fragestellungen sein, und Schulräte selbst verstehen sich nahezu ausschließlich als Praktiker. Da alle Theorie auf die Praxis ausgerichtet sein soll, kann gefolgert werden, daß Schulräte eine vorwiegend pragmatische Denkweise übernommen haben, insofern allein die vorgefundene Realität Relevanz besitzt und Wissenschaft nur "Dienstleistungsfunktion" hat.³⁷

Das politische Selbstverständnis von Schulräten entspricht ganz überwiegend ihrem pädagogischen. Besonders dienstältere Schulräte sind leicht geneigt, konservative Grundhaltungen einzunehmen³⁸, und ein großer Teil von ihnen hat ein harmonistisches Weltbild, nach dem die Gesellschaft kaum verbesserungsbedürftig erscheint und eine hierarchische Ordnung relativ konfliktfreie Beziehungen zwischen den Menschen garantiert³⁹. Dazu paßt ein überwiegend individualistisches und personalorientiertes Menschenbild⁴⁰. Die Folge dieser Einstellungen ist ein eng begrenztes Verständnis von Demokratie, wie POSCHARDT⁴¹ nachweisen kann, indem mehr als ein Drittel der von ihm befragten Schulräte keinen Widerspruch zwischen "demokratischem Prinzip" und "klarer Unterordnung" sieht, sondern die bestehenden Zustände als demokratisch bezeichnet und nicht für verbesserungsbedürftig hält. Außerdem wollen Schulräte größtenteils Demokratisierungsprobleme auf den politischen Bereich beschränkt wissen und nicht als Frage schulischer Innovationsprozesse und partizipatorischer Mitbestimmungsprobleme sehen oder damit in Verbindung bringen. Im Verhältnis zur Lehrerschaft steht der überwiegende Teil der Schulräte der Mitbestimmung eher negativ gegenüber. Sie wird teilweise sogar als Bedrohung empfunden, was durch die Selbsteinschätzung nachvollziehbar wird, daß Schulräte sich selbst als Vorgesetzte der Lehrer empfinden, die nach dem harmonistischen Prinzip des "Miteinander-Füreinander" die Gefahr eines Machtmißbrauchs ihrerseits nicht sehen und glauben, daß die jetzige Form der Zusammenarbeit zwischen Schulrat und Lehrer im ganzen erfolgreich ist.⁴² Es wird einfach davon ausgegangen, daß keine Gesellschaft auf Aufsicht und Kontrolle verzichten kann⁴³. Das Lehrer-Schulrat-Verhältnis "darf" deshalb auch nur soweit kooperativ zu sein wie die Führungsrolle des Schulrates nicht zur Disposition steht.⁴⁴

In ihrem politischen Selbstverständnis sehen sich Schulräte in einem besonderen Loyalitätsverhältnis gegenüber Staat und Regierung. Sie glauben, eine besondere "Gelenkfunktion" zwischen staatlicher Planung und pädagogischer Realisierung einzunehmen, die sie als pädagogische Fachleute auch am besten wahrnehmen können.⁴⁵ So ist es auch nur logisch, daß Schulräte, die vorher in der Personalvertretung und in der Gewerkschaftsarbeit aktiv waren, teilweise erst durch diese Tätigkeit bekannt wurden beziehungsweise auf sich aufmerksam machen konnten, ihr Engagement nach ihrer Ernennung zum

Schulrat beispielsweise in der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) erheblich drosseln, um auch nicht den geringsten Verdacht einer fehlenden Loyalität gegenüber dem Staat aufkommen zu lassen. Schulräte sehen sich selbst als Demokraten und treten auch für die Erhaltung der Demokratie ein, schließen aber Fragen der Mitbestimmung lieber aus und sehen gemäß ihrem patriarchalischen Selbstverständnis und dem als Praktiker keinen Widerspruch zwischen Demokratie und Hierarchie.⁴⁶

Das Selbstverständnis vom Praktiker steigert sich dann vielfach zum Selbstverständnis des "reinen Praktikers", der alles von einer Praxis her definiert, die Wissenschaft nicht mehr zu benötigen glaubt und schließlich der wissenschaftlichen Diskussion überhaupt nicht mehr folgt beziehungsweise folgen kann. Es ist dies das Selbstverständnis des Managers⁴⁷, das mit einer im ganzen zuversichtlichen Beurteilung der Aufsichts- und Durchgriffsmöglichkeiten einhergeht.⁴⁸ Hinzu kommt die Selbsteinschätzung der Schulräte, daß sie Lehrer weit kompetenter beraten können als es in der Literatur dargestellt wird und ebenfalls die Lehrerleistung angemessen und gerecht beurteilen können⁴⁹, wenngleich dies in der Diskussion nicht ganz die einhellige Meinung ist.⁵⁰ Wissenschaftliche Pädagogik wird deshalb nur soweit von Schulräten akzeptiert, wie sie ins eigene Konzept paßt, also Vertrautes und Bekanntes unterstützt und damit das Bedürfnis nach Sicherheit und Rechtfertigung befriedigt.⁵¹ Diese Einstellung trägt mit dazu bei, daß es zu einem Handlungsschwerpunkt eines Schulrates wird, lediglich das Vorgefundene zu verwalten, weil es das Vertraute ist. Es ist deshalb Teil des Selbstverständnisses eines Schulrates, Mängel zu beheben, indem Beschwerden nachgehen wird, wobei der Status quo immer die dominante Orientierung liefert. Ein Schulrat formuliert das so:

"Wir werden immer dann gerufen, wenn es Ärger gibt. Manchmal kommt man sich wie eine Art Krisenmanager vor. Aber das paßt ja auch gut in unsere Zeit." (14/8)

Unter Ärger versteht dieser Schulrat vermutlich jede Form des Konfliktes in der Schule. Es verwundert deshalb nicht, daß Schulräte sich selbst vielfach als Anwalt der Schule, Lehrer, Eltern und Schüler - eben je nach Konfliktlage - verstehen und Infolgedessen häufig eine Vermittlerfunktion einnehmen müssen, um "Schaden vom Schul-

system abzuwenden". Die Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland bringt hierzu ihr Selbstverständnis auf die folgende Formel:

"Als Anwalt der Schule ist der Schulrat Vermittler zwischen Schule und Verwaltung, Interpret zwischen Schule und Politik und Moderator im pädagogischen Spannungsfeld der Schule."⁵²

Schulräte, die sich oft als "Generalisten" bezeichnen oder bezeichnen lassen, sind mithin "Spezialisten" für das "Allgemeine". Vermittlung, Interpretation und Moderation sind zentrale Kategorien ihres pädagogisch-politischen Selbstverständnisses. Bereits eine oberflächliche Betrachtung dieser Kategorien macht deutlich, daß hinter ihnen Interessen des Ausgleichs, des Kompromisses, vor allem aber der Orientierung am Status quo stecken. Wenn deshalb Innovieren als zentrales Anliegen von Schulräten auch immer genannt wird, muß die Frage gestellt werden dürfen, inwieweit es sich hierbei um Scheinbekenntnisse handelt, denn Innovation ist für die Schule immer notwendig. Allein der Hinweis auf Innovation demonstriert bereits Engagement und hohe fachliche Ansprüche.

Die Realität stellt sich hingegen so dar, daß Innovationen nur so weit initiiert werden, wie es einem notwendigen Wandlungsmaß zur Erhaltung einer Organisation entspricht beziehungsweise wie ein solches Handeln für das eigene Karrierestreben sinnvoll und nutzbringend eingesetzt werden kann. Von einem Schulrat initiierte Innovationen passen deshalb in dessen harmonistisches Grundkonzept, das dem eines Praktikers eigen ist und keine Konflikte heraufbeschwört, weil es dem eigenen Ansehen und Karrierestreben nur schaden könnte, wenn im eigenen Schulaufsichtskreis "keine Ruhe gehalten" werden kann.

Die Ausführungen dieses Abschnittes deuten zusammengekommen eine ausgeprägte konservative Orientierung bei Schulräten an. Die Untersuchungen FENDs⁵⁴, in denen unter anderem dem konservativen Syndrom in der Mentalität der Lehrerschaft nachgegangen wird, belegen diese These auch empirisch. Zwar wurden diese Untersuchungen innerhalb der Lehrerschaft durchgeführt, die Ausführungen zur Rekrutierung von Schulräten innerhalb dieser Untersuchung sollten aber bereits deutlich gemacht haben, daß die Einstellungstendenzen, die FEND bei Lehrern nachgewiesen hat, bei Schulräten vermutlich sogar in potenziierter Form vorhanden sind.

Restrukturierend stellt das pädagogische und politische Selbstverständnis von Schulräten in bezug auf innovatorisches Handeln einen eindeutig behindernden Faktor dar. Dies ist insofern von besonderer Bedeutung, als sich ein solcher Restriktionsfaktor nicht mit organisatorisch-technischen Mitteln beheben läßt, sondern ein langfristiges Umdenken erfordert. Selbst ein "von oben" initiiertes Innovationsklima würde vermutlich nur allmählich Änderungen herbeiführen können.

4.3 Selbstdarstellung

Die Position des Schulrates ist für Rollenkonflikte prädestiniert: In der Hierarchie des Schulwesens hat er die Mittlerfunktion zwischen den Lehrern als der Basis und der übergeordneten Regierung inne. In seinem Tätigkeitsfeld stoßen pädagogische und administrative Anforderungen aufeinander, er soll zugleich Dienstvorgesetzter und kollegialer Berater der Lehrer sein, er muß Unterricht beurteilen, obwohl er selbst nicht mehr unterrichtet, und er muß bei ständig verschiedenen Interessenlagen vermitteln.⁵⁵ Bei derart vielfältigen Anforderungen ist es unwahrscheinlich, daß Schulräte glauben, daß der Ertrag ihrer Arbeit in einem unübersehbaren Mißverhältnis zu dem Aufwand und Anspruch steht, wie RUMPF⁵⁶ für die Mitglieder der Schulbürokratie feststellt. Schulräte arbeiten unterschiedlich, aber sie sind von ihrer Arbeit überzeugt, weil ein Leben in der Institution Schulverwaltung gar nicht möglich wäre, wenn von einer tendenziellen Sinnlosigkeit der Arbeit ausgegangen würde. Die Arbeit des Schulrats findet zu einem großen Teil im Stillen und "hinter den Kulissen" statt, sie ist dem außenstehenden Betrachter unter anderem wegen der "Abschottungstendenzen" von Verwaltungen nicht zugänglich. Weil wesentliche Bereiche der Schulratsarbeit inhaltlich der Öffentlichkeit verborgen bleiben müssen, kommt es häufig zu einer widersprüchlichen bis unglaubwürdigen Selbstdarstellung von Schulräten, die zudem adressatenbezogen ist. Wohl kaum ein Berufsstand wird sich so darstellen, daß seine Mitglieder nicht ausgelastet und permanent unterfordert sind. Wenn aber HEIZMANN⁵⁷ von "aufreibenden Arbeitsbelastungen" und der "Hast des Alltagslebens" spricht, so scheint das zumindest quantitativ zuzutreffen.

Schulräte haben ein sehr weites Aufgabenfeld abzudecken und sind dabei vor allem von Routinetätigkeiten übermäßig in Anspruch genommen, die einen großen Anteil des gesamten Zeitbudgets ausmachen.

Problematisch wird aber die Form der Selbstdarstellung, die Verbände für Schulräte vornehmen. Die Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland (KSD) als eine Interessenvertretung sieht Schulräte mit Leitungs- und Führungsfunktionen in einem Umfang betraut, die weit über die Aufgaben eines Schulleiters irgendeiner Schulart hinausgehen. Für die KSD sind Schulräte zu besonderer Loyalität gegenüber ihrer Landesregierung verpflichtet. Die Schulräte seien die entscheidende Stelle, über die die bildungspolitische Planung überhaupt erst realisiert werden könne. Dafür benötigten die Schulräte ein hohes Maß an Information, Innovation, Umsetzungsfähigkeit und Engagement. Weiterhin stellt die KSD den Schulrat als pädagogischen Fachmann dar, der berät und motiviert. Neben vielen weiteren Merkmalen gibt es für die KSD schließlich "keine Beamtengruppe, von der in so hohem Maße Befähigung zur Menschenführung, pädagogische Qualifikationen, organisatorische Fähigkeiten und überzeugtes Eintreten für demokratisches Denken und Handeln gefordert wird wie von den Schulaufsichtsbeamten".⁵⁸

Erstens scheint es fragwürdig, ob ein einzelner Schulrat diese gesammelten Ansprüche einlösen kann, und zweitens verdeckt diese Selbstdarstellung, daß die heutigen Schulräte in einem Übermaß mit Routinetätigkeiten beschäftigt sind. Die obige Stellungnahme legt deshalb nahe, daß die Selbstdarstellung von Schulräten entscheidend von dem Adressatenkreis abhängt. Wenn sie wie in der zitierten Stellungnahme Politiker beziehungsweise im weiteren Sinne die Öffentlichkeit als Adressaten hat, ist es nur "normal", wenn Routinetätigkeiten ungenannt bleiben, dafür aber die vermeintlich "höherwertigen" Tätigkeiten besonders betont werden. Dies scheint darum um so mehr erforderlich, als auch die Existenz der Position des Schulrates nicht mehr ganz unumstritten ist, nachdem in Rheinland-Pfalz die Schulratsposition bereits abgeschafft worden ist.

Für die Problemstellung der vorliegenden Untersuchung scheint aber nicht vorrangig die öffentliche Selbstdarstellung von Schulräten von Belang, sondern eher, wie sich der einzelne Schulrat vor Ort

gegenüber den Lehrern usw. darstellt. Auch hier gilt vorweg anzumerken, daß selbst der einzelne Schulrat sich gegenüber den Lehrern in seinem Schulaufsichtskreis unterschiedlich darstellt. Darüberhinaus existiert eine Bandbreite an Variationen, die allgemeine Aussagen sehr erschwert.

Trotz aller Vorbehalte und aller gebotenen Vorsicht kann aber festgestellt werden, daß Schulräte sich generell gegenüber ihren Schulratskollegen beziehungsweise gegenüber den Vertretern einer übergeordneten Behörde bedeutend stärker als Kontrolleure der Schule darstellen als sie es gegenüber Lehrern tun und als es tatsächlich der Fall ist. Offensichtlich wird ein ausgeprägtes Kontrollverhalten von Schulräten durch die vorgesetzten Instanzen mehr gewürdigt als eine beratungsorientierte Vorgehensweise in der Auseinandersetzung mit Lehrern und Unterricht. Nach oben und gegenüber Gleichgestellten wird deshalb eher "Strenge" demonstriert, während nach unten das Kollegialitätsprinzip stärker betont zu werden scheint.

Eine partnerschaftliche, kollegiale, beratungsorientierte Selbstdarstellung in der Interaktion mit den Lehrern ist nichts anderes als das Eingeständnis, daß ein Schulrat für jedes Unterrichtsfach und für jeden Unterrichtsinhalt gar nicht mehr eine kompetente Fachaufsicht darstellen kann, weil die Unterrichtsrealität inzwischen viel zu komplex geworden ist als daß sie noch von einer einzelnen Person überblickt werden könnte. Wer aber kontrolliert, steht unter Legitimationszwang. Präzise Kriterien müssen Beobachtungsmaßstäbe offenlegen, die damit gleichzeitig angreifbar werden. Wer es besser wissen will, muß Alternativen zur Hand haben und diese überzeugend begründen können. Beratung hat dagegen einen unverbindlichen Charakter. Sie findet in einem Gespräch unter weitgehend symmetrischen Kommunikationsvoraussetzungen statt. Demjenigen, der einen Rat erhält, ist es freigestellt, ihn zu übernehmen. Durch die Praktizierung eines beratungsorientierten Ansatzes in der Selbstdarstellung kann ein Schulrat Kollegialität demonstrieren und sich selbst gleichzeitig Ärger in Form von Widersprüchen und dergleichen "vom Leibe halten". Es wird gleichsam eine Flucht nach vorn angetreten. Beratung muß so unverbindlich bleiben. Der Schulrat "rettet" sich durch den Alltag, und die Folgenlosigkeit sowohl für die Lehrerkarriere als auch für schulische Innovationen bleibt erhalten. Im Prinzip handelt es sich dabei um das gleiche Phänomen, das auch bei Lehrern anzutreffen ist, wenn diese den Schülern gute Zensuren geben, um möglichst ohne Ärger den Schulalltag zu bewältigen. An der Struktur

der Herrschaftsbeziehungen zwischen Schulrat und Lehrer ändert sich dadurch nichts, weil spätestens dann, wenn ein Lehrer sich um eine Funktionsstelle bewirbt, dieser freiwillig in eine untergeordnete Position tritt - er kennt ja das Bewerbungsverfahren - und Beurteilungsmaßstäbe "seines" Schulrates übernimmt. Hinzu kommt, daß der Schulrat bei diesem Verfahren ebenfalls die übergeordnete Behörde im Rücken hat, so daß alles beim Alten bleibt.

Zu einer ähnlichen Bewertung gelangen HOPF/NEVERMANN/RICHTER⁵⁹ in bezug auf die Selbstdarstellung von Schulräten. Als "Spezialisten" für das "Allgemeine" treten Schulräte als Wächter des allgemeinen politischen Konsenses auf und greifen nur bei erheblichen Abweichungen von diesem Konsens ein. Beratung erscheint als Element eines modernen Führungsstils, mit dem der Vorwurf des administrativen Modernitätsrückstandes der Schulaufsicht überwunden werden soll. Es hat demnach inzwischen eine Rezeption eines modernen Führungsstils stattgefunden, oder zumindest wird dieser angestrebt, der aber als ideologisch bezeichnet wird, "weil der Wandel des Führungsstils die Führung nicht nur nicht tangiert, sondern verschleiert." Deshalb "gibt man sich" als Schulrat etwas legerer, da "man mit der reinen Weisung heute nicht mehr zurechtkommt, weil alles in irgendeiner Weise begründet werden muß."

Zusammengefaßt gilt also, daß sich ein Schulrat aufgrund der widersprüchlichen Rollenerwartungen, die an ihn herangetragen werden, eine widersprüchliche Selbstdarstellung betreibt. Da er sich fachlich als "Spezialist für das Allgemeine" permanent auf ein Glattteis begeben muß, agiert er behutsam und versucht, durch beratungsorientierte Formen eine Selbstdarstellung zu betreiben, die einen jederzeitigen Rückzug aus Diskussionen erlaubt, aber auch durch bürokratische Korrektheit sowie eine gebührende Distanz zu Lehrern seinen Respekt und seinen Unfehlbarkeitsanspruch zu erhalten.

Unter solchen Voraussetzungen geht es Schulräten weniger um Innovationen als vielmehr um eine möglichst pragmatische Bewältigung des beruflichen Alltags, wenngleich das Initiieren von Innovationen die geeignetste Möglichkeit böte, in der Schule und gegenüber den Lehrern eine überzeugende fachliche Selbstdarstellung zu betreiben. Daß dies nicht geschieht, ist zum einen darauf zurückzuführen, daß die fachliche Kompetenz gar nicht immer vorhanden sein kann, daß

zum anderen aber auch innovieren als eine höchst anspruchsvolle Aufgabe betrachtet werden muß, die einen sehr großen Zeitaufwand erfordert.

4.4 Einstellungen und Verhältnis zur Schulpraxis unter Innovatorischem Aspekt

Innovationen können nur dann wirksam realisiert werden, wenn innerhalb der Schule auch ein Informationsfluß von unten nach oben stattfindet. In der Schulverwaltung sind hingegen lediglich vertikale Verbindungslinien mit einem Kommunikationsfluß von oben nach unten fest institutionalisiert. PÜTZ⁶⁰ charakterisiert horizontale Verbindungslinien als eher zufällig und als regelwidrige Abhängigkeitsverhältnisse und leitet daraus eine Stärkung der Zentralgewalt ab, die überhaupt keine Berührung mit den alltäglichen Problemen hat. Trotzdem wird das Prinzip des Vetorechtes der jeweils höheren Instanz strikt durchgehalten, und die Kommunikation wird durch die Einhaltung des Dienstweges monopolisiert. Die verschiedenen hierarchischen Ebenen sind trotz vertikaler Verbindungslinien voneinander isoliert.

In diesem System ist der Schulrat das wichtigste Bindeglied zwischen Verwaltung und Schule. Als eine der hierarchischen Ebenen der Schulverwaltung hat er die Möglichkeit, als Selektions- und Sperrinstanz Kommunikation nach oben, besonders wenn sie ihm nicht genehm ist, zu verhindern. Er ist in der Kommunikation nach unten zwar auch nicht frei, verfügt aber dennoch über ein Arsenal Initiatorischer Möglichkeiten, um auf die Unterrichtspraxis einzuwirken.

Da Innovation notwendig immer für verschiedene Ebenen eines bürokratischen Systems mindestens Mehrarbeit, häufig aber auch andere Unbequemlichkeiten mit sich bringen, ist zu erwarten, daß sich ein Schulrat in seinen innovativen Handlungen vorzugsweise systemgerecht verhält und entsprechende Erwartungshaltungen gegenüber den ihm untergeordneten Schulen hat. RUMPF beschreibt diesen Mechanismus folgendermaßen:

"Das System honoriert auf allen Stufen - vom Ministerialbeamten über den Direktor und Lehrer bis zum Schüler - den, der keine Probleme und Schwierigkeiten bei der Ausführung der Vorschriften hat oder zu haben vorgibt, und den, der sich die Schulwelt nicht ganz anders denkt, als sie ist. Wer unauffällig seine Pflicht tut - und dazu gehört es auch, sich keine Schere-reien mit Vorgesetzten zu machen -, darf auf günstige Beurteilung bei den Oberen hoffen, er hat gewisse Aussichten, selbst einmal zu diesen Oberen zu gehören."⁶¹

Aufgelockert wird dieser Mechanismus höchstens in Phasen allgemeiner Reformeuphorie, in denen Reformen auch in den Augen einer breiten Öffentlichkeit als Notwendigkeit angesehen werden. Im Normalfall jedoch ist ein Schulrat primär darauf bedacht, zunächst seine Position abzusichern, um von ihr aus gegebenenfalls weiter aufzusteigen. Aus diesem Grunde will ein Schulrat generell auch nicht im negativ willkürlichen Sinne eine große Macht über die ihm untergeordneten Schulen ausüben. Sein Handlungsspielraum ist insofern eher begrenzt, weil zahlreiche Kontrollinstanzen und -mechanismen einem Machtmißbrauch oder nicht systemkonforme Entscheidungen unmöglich machen. Durch ein festes Regelsystem sind die Handlungsmöglichkeiten der Mitglieder der sozialen Institution Schule soweit festgelegt, daß persönliche Abhängigkeitsbeziehungen nur auf der allerdings keinesfalls unbedeutenden informellen Ebene eine Rolle spielen können, daß im übrigen aber nur die Anwendung der Regeln von Vorgesetzten kontrolliert werden kann. Auch auf die Schulverwaltung läßt sich somit tendenziell anwenden, was CROZIER allgemein aus organisationssoziologischer Perspektive für bürokratische Systeme folgert:

"Jeder Angehörige der Organisation ist somit sowohl vor seinen Vorgesetzten wie vor seinen Untergebenen geschützt. Der Schutz bedeutet jedoch für ihn zugleich Isolation und hat doppelte Folgen. Auf der einen Seite ist er jeglicher Initiative enthoben und vollständig durch Regeln bestimmt, die ihm von aussen auferlegt werden; auf der anderen Seite gibt es keine persönliche Abhängigkeit mehr - er hat niemanden zu fürchten und ist in gewissem Sinne so unabhängig, als würde er nicht für Lohn arbeiten. Ein solches System zwischenmenschlicher Beziehungen wertet das Verhältnis zwischen Über- und Untergeordneten ab."⁶²

In dieser Aussage bedeutet die Feststellung CROZIERs, "jeglicher Initiative enthoben und vollständig durch Regeln bestimmt" zu sein, nicht, daß keine Handlungsspielräume bestehen. Unter den Voraussetzungen, die Lehrer als Mitglieder der sozialen Institution Schule jedoch zwangsläufig, so wie in dem Zitat dargestellt, miterleben, ist es

deshalb nur folgerichtig, wenn sich ein angehender Schulrat vornimmt und wünscht, den Lehrern einen Freiraum erhalten zu können, ihnen Anregungen geben und ihnen die Angst nehmen will, dabei aber gleichzeitig fürchtet, daß er sehr schnell in die traditionelle Rolle vom Schulrat gedrängt wird, daß ein "Image" von ihm verbreitet wird und er unter anderem den Kontakt zur Schulwirklichkeit verliert.⁶³ Gerade diese letzte Aussage verdeutlicht, daß auch Lehrern die relative Isolation der einzelnen Instanzen innerhalb der Schule bewußt ist. Und folgerichtig antwortete ein Schulrat auf die Frage, was für ihn Innovationen und Innovationsfelder in der Schule sein könnten:

"Es geht nicht so sehr um konkrete Projekte. Vorrangig ist zunächst eine Klimaverbesserung. Wir müssen lernen, angstfrei miteinander umzugehen." (7/38)

Diese Aussage unterstreicht eindrucksvoll die Notwendigkeit, erst einmal miteinander ins Gespräch zu kommen, und die weitgehende Untauglichkeit des Versuchs, unter den gegebenen Bedingungen der Schule Innovationskataloge zu formulieren, für die kaum Umsetzungschancen vorhanden sind. Selbstverständlich stellt "Klimaverbesserung" keinen Selbstzweck, sondern eine entscheidende Voraussetzung für konkrete Innovationsprojekte dar. Thesenhaft läßt sich formulieren, daß in den Schulen, in denen Innovationsprojekte einen erfolgreichen Verlauf genommen haben, das Vorhandensein eines angemessenen Arbeitsklimas eine günstige Grundlage geboten hat.

Es ist deshalb ebenso ein Schritt in die falsche Richtung, wenn Schulräte fordern, die Zuständigkeiten des Schulleiters - wohlge-merkt nur des Schulleiters, nicht des Kollegiums - zu erhöhen und eine Delegation von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung vorzunehmen.⁶⁴ Neben einer Fortschreibung der Isolation bedeutet dies vor allem einen weiteren Rückzug der Schulräte aus der Schulpraxis. Und wenn solche Vorstellungen und Wünsche mit Begriffen wie "Demokratisierung" usw. begründet werden, so steckt dahinter häufig nichts anderes als die Tatsache, daß Lehrer und Schulräte es vorzüglich verstehen, sich so zu "verkaufen", daß auch die eigene Bequemlichkeit noch überzeugend begründet werden kann. So stellte ein Lehrer in bezug auf "seinen" Schulrat fest:

"Dem gelingt es vorzüglich, seine eigene Faulheit als Humanität zu verkaufen. Zu den Unterrichtsstunden sagt er nicht viel, am liebsten läßt er sich in der Schule gar nicht blicken, obwohl

es natürlich dazugehört, fortlaufend zu versichern, daß er ja ein Herzenspädagoge sei. Für die Lehrer ist er natürlich human, weil er alles nur gut bewertet und Mißstände offensichtlich absichtlich nicht sehen will." (17/12)

Gegenüber solchen extremen Einschätzungen und Erscheinungen muß zugestanden werden, daß Schulräte aufgrund ihrer Arbeitsplatzstruktur nicht die eigentlichen Innovatoren der Schule sein können, sondern es ausreichen muß, wenn Schulräte sich als Initiatoren von Innovationen verstehen.⁶⁵ Die folgende Äußerung eines Schulrats scheint ebenso anzudeuten, daß Schulräte ihre Handlungsmöglichkeiten realistisch einschätzen:

"Innovationen sind für mich mehr strukturell. Wir bringen die Sache auf den Weg." (8/33)

Es ist nicht eindeutig auszumachen, inwieweit Schulräte von dem, was sie "auf den Weg" gebracht zu haben glauben, auch tatsächlich überzeugt sind, daß es umgesetzt wird. Für sie hat jedenfalls das Gefühl, etwas getan zu haben, eine entlastende Funktion, egal, ob sie einer Umsetzung gleichgültig gegenüberstehen oder nicht.

Eine vorsichtige zusammenfassende Interpretation der beiden letzten Zitate deutet darauf hin, daß eine möglicherweise unsichere bis indifferente Einstellung zu Innovationsprozessen auch auf mangelnde Zielvorgaben und Impulse von oben beruhen kann. Ein Vergleich mit der privaten Wirtschaft drängt sich hier wiederum auf. Nach PAUS⁶⁶ führen ungenaue Zielorientierungen dazu, daß Manager nicht mehr die Organisationsziele verfolgen, sondern persönlichen Zielen nachgehen, so daß dann die Tendenz besteht, sich Vorteile auf Kosten anderer Organisationsmitglieder oder der gesamten Organisation zu verschaffen. Diese mangelnde Zielorientierung könnte auch eine Ursache dafür darstellen, daß Schulräte gern auf den konkreten Unterricht als direkten Bezugsrahmen zurückkommen, weil sie sich hier aufgrund ihrer vermeintlichen schulpädagogischen und didaktischen Kompetenzen am sichersten fühlen:

"Es geht um Unterricht. Erziehung findet immer statt. Wenn Musik ist, wird gesungen und nicht über Nicaragua diskutiert. Schüler wollen wissen, wie sie dran sind." (7/42)

Der Tendenz nach gilt, daß die Kenntnis der fachlichen Voraussetzungen in den Lehrerkollegien insgesamt, aber auch des einzelnen

Lehrers einen zuverlässigen Gradmesser für die Innovationsfreudigkeit von Schulräten darstellt. Wer auf die Schule innovativ einwirken will, muß die Voraussetzungen kennen und eine positive Grundeinstellung zu allen Lehrern besitzen.⁶⁷ Für eine innovative Schule besteht die Alternative deshalb nicht in einer Delegation von Befugnissen auf Schulleiter, sondern in einer häufigen Anwesenheit der Schulräte in der Schule.⁶⁸ Dies läßt sich auch durch die Äußerung eines Schulrates belegen, der auf die Frage, wie er die Innovationsfähigkeit von Schulräten allgemein beurteile, ziemlich bestimmt antwortete: -

"Sie glauben gar nicht; wo und wie wir überall innovativ tätig sind. Innovation findet im Gespräch statt, auf dem Flur, in Schulleiterbesprechungen. Wir gehen schon in die Schule und bewegen was, auch wenn das nicht immer gleich alle merken. Wir agieren eher aus der zweiten Reihe." (7/19)

Wenn demnach Schulräte selbst teilweise durchaus der Meinung sind, daß sie auf Schulen innovativen Einfluß nehmen, stellt sich die Frage, auf welchen Grundlagen eine solche Einstellung beruht. Die in dieser Untersuchung bereits angedeutete Distanz von Schulräten gegenüber der Wissenschaft läßt sich auch dadurch nachweisen, daß Schulräte sogar häufig "offiziell" eine zu starke Wissenschaftsorientierung beklagen.⁶⁹ Da Wissenschaft also nicht vorrangig den Bezugsrahmen für innovatives Handeln für Schulräte bildet, läßt sich postulieren, daß sie über eine pragmatische Innovationsorientierung verfügen, die sich aus ihren Alltagserfahrungen und Vorgaben von oben entwickelt hat. Das Fehlen präziser Orientierungen und Vorgaben führt dazu, daß sich ein Schulrat sein eigenes Innovationsverständnis schafft.

Es ist evident, daß Innovationsprozesse in der Initiierungsphase seitens der Schulaufsicht eher durch Beratung als Kontrolle unterstützt werden können. Deshalb könnte die Tatsache, daß reine Beratungsbesuche von Schulräten immer weniger durchgeführt werden,⁷⁰ der Tendenz nach andeuten, daß möglicherweise auch die Einstellung von Schulräten gegenüber schulischen Innovationen zunehmend indifferenter wird. Hier interessiert dabei noch nicht die tatsächliche Beratungskompetenz sondern lediglich der vorhandene Innovationswille. Dennoch ist nicht zu konstatieren, daß Schulräte einem Fortschritt funktionslos oder gar hinderlich gegenüberstehen.⁷¹ Entsprechend der Grundannahme dieser Arbeit verfügt der einzelne Schulrat

über innovative Handlungsspielräume. Innovieren stellt eine fakultative Handlungsperspektive dar, die kaum kontrolliert und häufig nicht einmal von höheren Instanzen ausdrücklich befürwortet wird.

Zusammenfassend sind die Einstellung und das Verhältnis von Schulräten zu den untergeordneten Schulen tendenziell eher als innovationsindifferent bis innovationshemmend zu charakterisieren. Die gegenwärtigen Bedingungsfaktoren sind ursachenmäßig nicht nur auf das teilibürokratische Schulsystem sondern auch auf das individuelle Erstreben und Sichern von Privilegien zurückzuführen. Innovation bedeutet für Schulräte häufig kein grundsätzliches Erfordernis sondern in der Umsetzung lediglich Mehrarbeit, von der sie nicht erwarten, daß diese honoriert wird.

5. Arbeitsplatz und Handlungsspielräume

Die untere Schulaufsicht stellt in der Person des Schulrates meist die der Mittelinstanz nachgeordnete Behörde dar. Sie ist als Schulaufsichtsbehörde für die Einhaltung und Durchführung der den Unterricht an den Schulen betreffenden Schulgesetze und Richtlinien verantwortlich, übt die Dienst- und Fachaufsicht über die Schulen aus und nimmt in der Person des Schulrates die Vorgesetztenfunktion über die Schulleiter und Lehrer wahr.

KIESLICH/HEIZMANN¹ zählen allein sechzehn offizielle Funktionen eines Schulrates vom Aufsichtsbeamten bis zur Widerspruchsinstanz auf. Daneben werden vierzig Tätigkeiten genannt, die zum Aufgabengebiet eines Schulrates gehören, die nach den Bereichen Beratung und Information, Planung und Innovation, Kontrolle und Aufsicht und Verwaltung und Organisation aufgeschlüsselt sind. Bei den Gesprächs- und Verhandlungspartnern werden sogar zweiundvierzig Personen beziehungsweise Personengruppen aufgeführt. Obwohl diese Zahlen über die tatsächliche Arbeitsbelastung noch wenig aussagen, fällt trotzdem quantitativ die hohe Zahl der verschiedenen Tätigkeitsbereiche eines Schulrates auf. In einer späteren Untersuchung ermittelt HEIZMANN² gar rund 260 Einzelpositionen der von ihm so bezeichneten Schulkonferenzarbeit. Ähnlich detailliert weist die "Arbeitsgemeinschaft der Schulkonferenzen" im Oberschulamtsbezirk Tübingen in einer Übersicht aus, welchen Anforderungen und Aufgaben Schulkonferenzen nachzukommen haben:³

Die Aufgaben eines staatlichen Schulamts

1. Fachaufsicht

a) Aufsicht über die schulfachlichen Angelegenheiten

- Überwachung und Förderung des Erziehungs- und Bildungsauftrages der Schulen
- Überwachung der unterrichtlichen und erzieherischen Tätigkeit der Lehrkräfte, insbesondere durch Unterrichtsbesuche und Einsicht in die Unterrichtsunterlagen
- Aufsicht über die Erfüllung der den Schulleitern übertragenen Aufgaben
- Beratung der Lehrer und Schulleiter in Fragen der Erziehung, der Fächer und Lernbereiche (durch Beratungsgespräche, Schulleitertagungen, Teilnahme an Konferenzen, pädagogische Tage)

- Förderung der Zusammenarbeit in Bildungszentren
- Überwachung von Bildungs- und Lehrplänen sowie sonstiger Richtlinien und Erlasse für den Unterricht
- Überprüfung von Stundenplänen im Hinblick auf Lehrereinsatz und Klassenverteilung, Stoffverteilungspläne sowie Lehr- und Lernmittel
- Aufsicht über die Schulkindergärten und Sonderschulkindergärten

b) Aufsicht über die Rechts- und Verwaltungsangelegenheiten der Schule

- Überwachung der Erfüllung der Schulpflicht
- Durchführung der in Schul- und Prüfungsordnungen geregelten Maßnahmen (Schulfremdenprüfung, Abschlußprüfung an Realschulen)
- Überwachung und Unterstützung der Durchführung der Schülermitverantwortung (SMV)

2. Dienstaufsicht

Personalrechtliche Aufsicht über die Erfüllung der Pflichten der Schulleiter und Lehrer im Verhältnis zum Land als ihrem Dienstherrn (Überwachung der Einhaltung der Arbeitszeiten, des dienstlichen Verhaltens und der Aufsichtspflicht)

3. Aufsicht über die Schulträger

Überwachung der Erfüllung der mit der Schulträgerschaft verbundenen Verpflichtungen (Ausstattung und Unterhaltung der Schulen und Schulkindergärten, Festlegung von Schulbezirken, Einhaltung der Lehr- und Lernmittelfreiheit, Durchführung der Schülertransporte)

4. Beratung und Mitwirkung

a) bei Planung und Weiterentwicklung des Schulwesens

- an der Schulentwicklungs- und Bildungsplanung
- bei der Einführung neuer Lehrpläne
- bei der Durchführung von Schulversuchen
- an der Einrichtung, Unterhaltung von Schulen und Schulkindergärten
- bei der Planung und beim Bau von Schulen und Schulkindergärten sowie bei der Genehmigung von Hausunterricht

b) bei Schülerangelegenheiten

- Feststellung der Pflicht zum Besuch der Sonderschule
- Betreuung von bestimmten Schülergruppen wie Ausländer-

- kinder, allgemeine und besondere Fördermaßnahmen
- Durchführung von Schülerwettbewerben
- Beendigung der Schulpflicht
- Schulfremdenprüfung
- beim Schulsonderturnen
- bei Schülerunfällen

c) bei Personalangelegenheiten

- Aufgaben bei der Feststellung und Fortschreibung des Lehrerbstandes und Führung der Lehrerindividualdatei
- bei der Lehrerezuteilung an die Schulen
- bei der Besetzung von Funktionsstellen und dem Vollzug bestimmter Personalmaßnahmen (Amtseinführung, Verpflichtung)
- Einsatz von Krankheitsvertretungen und Beratungslehrern
- Verabschiedung von Lehrkräften und Ehrungen
- Organisation und Aufsicht über die Fortbildung der Lehrkräfte
- Auswahl von Fachberatern und AG-Leitern
- Organisation des nebenberuflichen Unterrichts

5. Beurteilung von Lehrkräften

- fachliche Beurteilung des Unterrichts bei der Regelbeurteilung
- sonstige Beurteilungen anlässlich von Bewerbungen um Funktionsstellen
- Übernahme in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit
- Anstellung, Beförderungen, Verlängerung von Vertragsverhältnissen

6. Allgemeine Verwaltungsaufgaben

- Herausgabe von Rundschreiben
- Bearbeitung von Personalverwaltungsangelegenheiten der Lehrer (z.B. Versetzungsgesuche, Bewerbung in den Auslandsschuldienst, Reisekosten)
- Verwaltung der Bücherei

7. Örtlicher Personalrat (LPVG)

- Aussprache und gegenseitige Information mit dem Vorsitzenden des örtlichen Personalrates
- Teilnahme an Sitzungen des Personalrats und an den Personalversammlungen

8. Eltern

- Beratung der Erziehungsberechtigten in allen schulischen Fragen
- Entgegennahme und Bearbeitung von Beschwerden
- Zusammenarbeit mit Elternvertretern (Klassenelternvertretern, Elternbeirat, Gesamtelternbeirat, Arbeitskreis auf Kreisebene, Landeselternbeirat)

9. Repräsentationsaufgaben

- Einführung und Verabschiedung von Behördenleitern, Bürgermeistermeistern, Dekanen
- Teilnahme an öffentlichen Veranstaltungen

10. Zusammenarbeit mit dem Seminar für schulpraktische Ausbildung

- Beratung bei der Auswahl von Mentoren und Lehrbeauftragten
- Einsatz der Lehreranwärter an den Schulen
- Mitwirkung bei der Ablegung der zweiten Dienstprüfung
- Durchführung von Schulrechtskursen

11. Fortbildung der Schulräte

- Eigenstudium
- Teilnahme an Fortbildungstagungen des Innenministeriums
- an Lehrgängen der staatlichen Akademien,
- an Tagungen des Ministeriums, des Oberschulamtes und des Staatlichen Schulamtes

12. Zusammenarbeit mit anderen Behörden, Kirchen und der Presse

- Landratsämter, Jugendämter, Jugendwohlfahrtsausschuß
- Staatliche Gesundheitsämter
- Staatliches Liegenschaftsamt
- Arbeitsämter
- den Kirchen (Erteilung des Religionsunterrichtes, Einsatz von Religionslehrern)
- Polizei (Verkehrsunterricht, Schülerlotsen, Jugendverkehrsschule)
- Industrie- und Handelskammer (Betriebs- und Sozialpraktika, Orientierung in Berufsfeldern)
- Erziehungsberatungsstellen
- Presse

13. Zusammenarbeit mit anderen Schularten und Pädagogischen Hochschulen

- Gymnasien (Kooperation im Rahmen der Orientierungsstufe)
- Berufliches Schulwesen (Kooperation Hauptschule - Berufsschulen)
- Kindergärten (Kooperation Grundschule - Kindergarten)
- Pädagogische Hochschule
- Ausbildungsschulen, Bestellung von Ausbildungslehrern, Mentoren für Blockpraktika, Kontaktstudium, Mitwirkung bei Prüfungen
- Zusammenarbeit mit der Kreisbildstelle
- Zusammenarbeit mit der Bildungsberatungsstelle

Pädagogische Beratung will in erster Linie ermutigen, bestätigen, stützen, helfen und korrigieren.

Pädagogische Beratung durch den Schulrat vollzieht sich daher durch

- Unterrichtsbesuche und Einzelgespräche mit Lehrern
- Gespräche zwischen Lehrerkollegium und Schulrat durch Teilnahme an Konferenzen
- Gespräche zwischen Lehrergruppen und Schulrat (Klassenkonferenzen, Fachkonferenzen)
- Gespräche mit Schulleitern und deren Stellvertretern
- Gespräche mit Schülern und Eltern
- Gespräche mit Behörden und den Schulträgern

Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht

erfolgt im Rahmen der Unterrichtsbesuche an der einzelnen Schule, durch Teilnahme an Konferenzen der Schule und durch Besprechungen mit den Schulleitern, Lehrern, Eltern, Schülern, Behörden und den Schulträgern

Der Schulrat ist somit

- Berater in pädagogischen, rechtlichen, organisatorischen Fragen
- Partner von Schulleitern und Lehrern
- Vorgesetzter
- Repräsentant für das Schulwesen gegenüber der Öffentlichkeit

Zusammengestellt von der "Arbeitsgemeinschaft der Schulräte" im Oberschulamtsbezirk Tübingen

In Anlehnung an eine vom Kultusministerium Baden-Württembergs im Jahre 1967 vorgelegte Untersuchung und den Ergebnissen der Analysen POSCHARDTs zur Berufsrolle des Schulrates kommen HOPF/NEVERMANN/RICHTER zu folgendem Resultat in bezug auf die Tätigkeitsfelder eines Schulrates:

"Die Arbeit eines Schulrats (...) umfaßt zwar eine Fülle unterschiedlicher Einzelaktivitäten, läßt aber dennoch deutliche Schwerpunkte erkennen - nämlich im Hinblick auf die Lehrerbewertung im Rahmen dienstlicher Beurteilungen und Prüfungen, im Hinblick auf die Mitwirkung bei der Schulentwicklung (Planung und Realisierung) und im Hinblick auf die Lehrpersonalverwaltung."⁴

Somit läßt sich bereits vorweg feststellen, daß innerhalb der zur Verfügung stehenden Arbeitszeit eines Schulrates Bereiche, wie zum Beispiel Beratung und Innovation, zumindest quantitativ eine untergeordnete Rolle spielen, wenngleich auch Schulentwicklung innovative Elemente mit einschließen kann. Diese Situation scheint sich tendenziell bis zur Gegenwart hin noch zuungunsten von Beratung und Innovation verschlechtert zu haben. Denn in der Diskussion besteht Einigkeit darin, daß die Arbeitsbelastung von Schulräten im Laufe der Zeit kontinuierlich gestiegen ist und weiter steigt. Sie war bereits im Jahre 1975 so groß, daß Schulräte nicht einmal mehr ihren eigentlich vorgeschriebenen Besuchsverpflichtungen nachkommen konnten, von Beratungsbesuchen ganz zu schweigen. Außerdem konnte die Erhöhung von Schulratsstellen in den letzten beiden Jahrzehnten in keiner Weise mit der Expansion des Lehrkörpers mithalten.⁵ Auch RUX⁶ beklagt die chronische Unterbesetzung der Schulaufsicht, die dazu führt, daß Schulräten ihren eigentlichen Aufgaben der Beratung und Kontrolle der Lehrerschaft gar nicht mehr nachkommen können. Obwohl sich die Beobachtungen von RUX lediglich auf Baden-Württemberg beziehen, ist generell ohne Einschränkungen ein erheblicher Anstieg der Anforderungen an die untere Schulaufsicht zu konstatieren.⁷

Diese ist personalmäßig so dürftig ausgestattet, daß statt von einem "Apparat" eher von einer Mini-Bürokratie gesprochen werden kann. Es kennzeichnet außerdem die Arbeitsplatzstruktur der unteren Schulaufsicht, daß der Aufbau der Schulverwaltung nicht pyramidenförmig verläuft, sondern in der Mittelinstanz eine sogenannte "Wespentaille" aufweist, was bedeutet, daß die Ministerien personalmäßig stärker versorgt sind als die Zwischeninstanzen. Bei der vielfältigen

Berührung der unteren Schulaufsicht mit der Mittelinstanz muß sich dies schon deshalb erschwerend auswirken, weil die untere Schulaufsicht "von oben" nicht in einem adäquaten Maße Unterstützung erhalten kann. Sie selbst muß stattdessen eher noch zusätzliche Aufgaben wahrnehmen, die kaum etwas mit dem direkten Unterricht zu tun haben. Unter solchen Arbeitsbedingungen kommt es zwangsläufig zu einer "Bevorzugung" von Routineaufgaben.

Die Arbeitstellung zwischen den Schulräten befindet sich noch in ihren Anfängen und wird erst mit einer weiteren Bürokratisierung der unteren Schulaufsicht durch die Einrichtung und Etablierung von Schulaufsichtsämtern und dergleichen in der Außensstruktur und durch die Verteilung von Generalien in der Binnenstruktur voll ausgebildet sein. Die grundsätzliche Aufgabenzuweisung erfolgt noch immer aus der Betreuung einer pädagogischen Region.

"In diesem geografischen Raum ist die pädagogische Führungskraft praktisch für alles zuständig (im Lehrerjargon: "pädagogischer Zehnkämpfer") und wird nur noch unterstützt und/oder kontrolliert und beeinträchtigt durch die Juristen in der Schulverwaltung. Diese generelle Zuständigkeit für alles "Pädagogische" stellt in jedem Falle eine Überforderung jedes Positionsinhabers dar. Angesichts der in der Praxis nicht durchzuhaltenden Konzeption des Superpädagogen, wird es den Schulverwaltern erheblich erleichtert, das Schwergewicht ihrer Tätigkeit auf die laufenden und dringlicheren Tagesaufgaben zu verlegen und die qualitativ anspruchsvolleren, nicht programmierten Planungs- und Entwicklungsaufgaben entweder ganz oder größtenteils zu vernachlässigen."⁸

Hinzu kommt, daß sich bei der Arbeitsplatzsituation der Schulräte genau wie bei den Lehrern die Diskrepanz zwischen Anspruch und Realität in der Art auswirkt, daß eine individuelle und resignative Verarbeitung der tatsächlich vorliegenden Probleme als Folge eintreten kann.⁹ Das kann dazu führen, daß ein Schulrat durch das Überwiegen der formalen Aspekte in seiner Tätigkeit unter Umständen zu einer Überbetonung der formalen Kriterien in der Beurteilung von Lehrern neigen kann, weil sich inhaltliche Leistungen weitgehend einer meßbaren Kontrolle entziehen oder bestenfalls über einen längeren Zeitraum der Beobachtung beurteilbar sind.

Im folgenden soll näher bestimmt werden, in welchem Maße der Schulrat als untere Schulaufsicht in den bürokratischen Apparat der Schulverwaltung eingebunden ist. Eine genauere Analyse der Verwaltungstätigkeiten wird offenlegen, wie diese sich auf den Schulalltag

auswirken. Schließlich werden die theoretischen Handlungsmöglichkeiten durch die Fachaufsicht ausgelotet, und es wird eine generelle Einschätzung der Einwirkungsmöglichkeiten vorgenommen, wobei die dienstliche Beurteilung als die am meisten praktizierte Form der Fachaufsicht einer gesonderten Analyse unterzogen wird.

Korrespondierend zu diesen Fragestellungen sollen gleichzeitig in ersten Ansätzen innovatorische Defizite und mögliche Alternativen aufgezeigt werden, und zwar nicht nur auf den direkten Unterricht bezogen, sondern auch auf organisatorischer Ebene.

5.1 Bürokratische Einbindung

Zentrale Behörden formulieren die Rahmenbedingungen der Schule. Lehrer kontrollieren zwar weitgehend allein ihren Arbeitsbereich, den direkten Unterricht, haben jedoch auf fast alle Verwaltungsentscheidungen überhaupt keinen Einfluß. Wenn also Lehrer pädagogische Entscheidungen treffen, während die Instanzen der Schulverwaltung die administrativen Entscheidungen treffen¹⁰, stellt sich die Frage, welche Rolle der Schulrat in seiner Vermittlerfunktion spielt.

Zur Beantwortung dieser Frage sei vorweg die These wiederholt, daß Schulräte über einen relativen Handlungsspielraum in bezug auf ihre schulische Innovationstätigkeit verfügen. Schulräte sind zwar formalrechtlich vollständig in den bürokratischen Apparat eingebunden, haben aber faktisch eine erhebliche Bewegungsfreiheit. Diese ist unter anderem auf die Struktur der übergeordneten Behörden zurückzuführen.

BESSOTH¹¹ ermittelte durch einen Personalstandsvergleich eines Kultusministeriums und eines Innenministeriums in einem Bundesland, daß das Kultusministerium über 34 354 Planstellen verfügte, von denen 185 Stellen auf das Ministerium selbst entfielen, während das Innenministerium nur über 13 200 Planstellen verfügte, von denen aber das Ministerium selbst 310 Stellen aufwies. Mithin ergibt sich

beim Kultusministerium ein Verhältnis von 1 : 186, beim Innenministerium ein Verhältnis von 1 : 43 bei den Beschäftigten im Ministerium im Vergleich zur gesamten Planstellenzahl. Diese Zahlen verdeutlichen die geringe Personalkapazität eines Kultusministeriums, die eine vollständige Bestimmung der unteren Schulaufsicht, der Schule und des Unterrichts unmöglich macht. Allein schon durch dieses Zahlenverhältnis werden die Handlungsspielräume der Betroffenen auf den nachgeordneten Ebenen deutlich.

Eine Folge dieses Zahlenverhältnisses ist, daß Kultusministerien überwiegend mit kurzfristigen Tätigkeiten befaßt sind¹¹, mit anderen Worten: es bleibt nur Zeit, die vordringlichen Tagesanforderungen und Routineaufgaben zu erledigen, wohingegen Planungs- und Innovationsperspektiven eindeutig zurückstehen. Wenn Kultusministerien bisweilen auch so stark in die Schulratsarbeit einzugreifen versuchen, daß sie Einladungsfristen für Unterrichtsbesuche beispielsweise festlegen¹³, so sind diese Aktionen erstens als vereinzelte Maßnahmen, denen individuelle Motivationen zugrundelegen können, zu kennzeichnen, und zweitens ist von keiner Seite eine Umsetzungsgarantie gegeben, wenngleich nicht nur eine Bindung der Schulräte an Verwaltungsvorschriften, Erlasse usw., sondern auch an die sonstigen amtlichen Äußerungen der Volksvertretung und der Regierungsmitglieder, besteht.¹⁴

Für die Mittelinstanz trifft in einem noch stärkeren Maße zu, was für das Kultusministerium ohnehin gilt. Die Mittelinstanzen sind allgemein personal- und organisationsmäßig so schlecht ausgestattet, daß sie zu Recht "als schwächste Glieder einer schwachen Kette" bezeichnet werden können. Wenn BESSOTH¹⁵ ihre Situation deshalb als "hart am Rande der Funktionsunfähigkeit" charakterisiert, so bedeutet das für die Fragestellung dieses Abschnittes, daß die Mittelinstanzen die Arbeit der unteren Schulaufsicht und der Schule ebenfalls nur zu einem Teil determinieren beziehungsweise kontrollierende Eingriffe vornehmen können. Dies läßt sich daran zeigen, daß von der Mittelinstanz in bezug auf die Schulratsarbeit Forderungen gestellt und Festsetzungen getroffen werden, von denen sie genau weiß, daß sie weder von den Schulräten noch von der Schule einlösbar sind. Nur wenn sie nicht umgesetzt werden, macht es eben auch nichts. Es wird stillschweigend hingenommen, wenn nicht gar davon ausgegangen. Deshalb kann es nicht überraschen, daß in mehreren Bundesländern eine immer einmal wieder auftretende Diskussion um die gesamte Auflösung der Mittelinstanz stattfindet.

In dieser Diskussion wird nicht beachtet, daß übergeordnete Instanzen ihr Kontrollrecht "aus gutem Grund nicht exzessiv wahrnehmen, und darauf vertrauen, daß "unten" schon alles seinen rechten Gang gehe", wohingegen sehr viel Energie darauf verwendet wird, diesen Anschein eindrucksvoll in der Systemumwelt zu verbreiten. Durch diese Entkoppelung gelingt es, den Unterricht von unrealistischen Ansprüchen fernzuhalten.¹⁷ Mit anderen Worten: die Mittelinstanzen sind mehr damit beschäftigt, ein positives Bild von der Schule zu verbreiten und damit allen Organisationsmitgliedern zu nützen, als nach unten zu kontrollieren. Und unter diesem Aspekt behält die Mittelinstanz ihre Funktion. Daß Schulräte gegenüber den Mittelinstanzen über erhebliche Handlungsspielräume verfügen, verdeutlicht auch die folgende Darstellung eines Schulrats:

"Was wir der Bezirksregierung an Arbeit sparen, ist unglaublich. Vieles oder das meiste wird doch geregelt, bevor es ein richtiger Vorgang wird. Wenn eine Sache erst einmal bei einem Juristen auf dem Tisch liegt, dann geht die ganze Sache los ..."
(7/4)

Den Bezirksregierungen sind diese Vorgänge klar, weil ihr Führungspersonal sich, abgesehen von den Juristen, aus ehemaligen Schulräten rekrutiert, die ebenso verfahren sind, als sie noch Schulräte waren. Sie gestehen Schulräten damit aktiv Handlungsspielräume zu und schaffen sich dabei selbst Entlastungen.

Verwaltungen sind in ihrer Tätigkeit generell auf einen an sie herangetragenen Minimalstandard orientiert, von sich aus also wenig aktiv und planerisch gestaltend tätig. Deshalb werden die obersten Verwaltungsinstanzen am "aktivsten" dort sein, von wo ihnen Anforderungen gestellt werden, nämlich vom Parlament. Dagegen können untere Instanzen erheblich unabhängiger vom Parlament arbeiten, was allerdings auch Gefahren mit sich bringen kann. Mit Sicherheit erhöht sich jedoch der Freiraum, gleich wie er genutzt wird.

Zu diesen Faktoren kommt hinzu, daß die organisatorischen Bedingungen im Bereich der unteren Schulaufsicht im Vergleich zu den übergeordneten Instanzen deutlich besser sind, so daß auch nach BESSOTH¹⁸ aufgrund seiner empirischen Befunde hier ein ehesten Reformbestrebungen vorhanden sind und Handlungsspielräume ausgenutzt werden können. Dies wird auch von ministerieller Seite indirekt eingestanden, wenn vom Schulrat als der koordinierenden und problemlösenden Institution die Rede ist.¹⁹

Als die dem Regierungspräsidenten nachgeordnete Behörde, als Vorgesetzter der Schulleiter und Lehrer und zuständige Instanz für die gesamten Inneren Angelegenheiten der Schule trägt der Schulrat die Verantwortung dafür, daß alle Gesetze und Erlasse, die das Schulwesen betreffen, beachtet und befolgt werden. Es ist offensichtlich, daß hier ein Schulrat über erhebliche Interpretationsspielräume verfügt. Mithin läßt sich feststellen, was auch PÜTZ²⁰ in seiner Bürokratieanalyse einräumt, daß nämlich trotz starker Steuerungsmöglichkeiten der oberen Verwaltungsinstanzen in der Schule vieles ohne und sogar gegen die "Bürokratie" geschehen kann. Für diese Bereiche ist die Loyalität der Mitglieder erforderlich, die von der Schulverwaltung nicht erzwungen werden kann, weil die strategische Unsicherheit jene Funktionen betrifft, die ihrer formalen Kontrolle entgleiten, wie WINDOLF²¹ ausführt. Unloyales Verhalten kann demnach auch kaum durch den Entzug der Mitgliedschaft bestraft werden, so daß strategisch wichtige Positionen den Mitgliedern eine relative Unabhängigkeit gegenüber übergeordneten Hierarchieebenen vermitteln, wenn für die Bewältigung von Problemen aufgrund einer hinreichenden Komplexität ein geschultes Fachwissen erforderlich ist. In dieser Untersuchung wurde bereits nachgewiesen, daß sich der Staat auf die Loyalität der Schulräteschaft vollständig verlassen kann.

Mit dem Aufzeigen der faktisch vorhandenen Handlungsspielräume soll nicht verdrängt werden, daß sich aus formaljuristischer Perspektive die Situation völlig anders darstellt. Zu recht werden die geringen Entscheidungskompetenzen beklagt und die Mittel- und Spitzenbehörden als wenig delegationsfreudig eingestuft.²²

Ebenso trifft zu, daß im Zweifelsfalle immer Juristen entscheiden, was pädagogisch relevant ist, so daß sich Schulaufsicht und Schule gegenüber dem juristischen Überbau in einem generellen Abhängigkeitsverhältnis befinden.²³ Hinzu kommt häufig eine abwertende Einschätzung der Position des Schulrates durch einzelne Funktions-träger in der Verwaltung, und zwar vor allem durch die Juristen.²⁴ Diese ergibt sich "zwangsläufig". Innerhalb der Schulverwaltung sind Juristen gegenüber den Schulräten im Vorteil, weil sie in ihrem Gebiet zu Hause sind, ein Schulrat jedoch ganz neu anfangen, sich völlig umstellen und ständig anpassen muß, wobei die Pädagogik ein derart geringes Eigengewicht hat, daß im Zweifelsfall immer juristisch entschieden wird. Und gerade die juristisch determinierten

Mittelinstanzen zeigen bisher wenig Neigung, auf liebgewordene Regelungen und Handlungsanweisungen zu verzichten und so zu einem Regelungsabbau beizutragen.²⁵ Aus diesen Gründen ist auch die von Schulräten²⁶ vorgetragene Forderung nach einem einheitlichen Instanzenzug, wie er beispielsweise in Baden-Württemberg existiert, sinnvoll, weil er eine wesentliche Voraussetzung zu einer stärker erziehungswissenschaftlich orientierten Schulverwaltung darstellen könnte.

Während es auch unter erschwerten Bedingungen möglich erscheint, innerhalb der unteren Schulinstanzen Handlungsspielräume zu "ergattern", stehen pädagogische Initiativen "von unten", die auf formellem Wege eingeleitet werden, unter schwierigen Realisationsbedingungen. Die Ursache hierfür liegt darin, daß eine Bürokratie die Tendenz entwickelt, Initiativen, die nicht von ihr selbst ausgehen, im Verlauf ihres Realisationsprozesses unter Kontrolle zu bringen, weil Innovationen "von unten" nach primär pädagogischen Kriterien langfristig zwangsläufig eine Einbuße des Einflusses der Schulverwaltung bedeuten würden. Initiativen werden zwar bereitwillig aufgenommen, jedoch nach bürokratischen Vorstellungen ungeändert. Wenn Innovationen oder allgemeine Vorschläge gar eine umweltverändernde Zielsetzung haben, finden sie bei übergeordneten Instanzen aus Gründen der Konfliktvermeidung keine Unterstützung, sondern sie werden einfach fallengelassen. Bis sie jedoch "oben" angekommen sind, haben alle Initiativen ohnehin längst den sogenannten "Filterungseffekt" durchgemacht, der in allen Organisationen mit einem längeren Instanzenweg bei Aufwärtskommunikation bedeutet, daß Informationen, die sich auf die jeweils eingeschalteten Zwischeninstanzen nachteilig auswirken könnten, herausgestrichen oder mit Vermerken versehen werden, so daß "oben" letztlich gefälschte Informationen ankommen, die damit nur noch Grundlage einer inadäquaten Entscheidung sein können.²⁷

Zusammenfassend läßt sich für diesen Abschnitt feststellen, daß Schulräte zwar formelljuristisch straff in den bürokratischen Apparat der Schulverwaltung eingebunden sind, daß diese straffe Einbindung jedoch faktisch weder eine exzessive Kontrolle einschließen kann noch soll. Deshalb verfügen Schulräte über erhebliche Handlungsspielräume, was die Unterstützungs- und Initiierungsmöglichkeiten schulischer Innovationen angeht. Der der Schulverwaltung häufig gemachte Vorwurf, daß gerade die strikte Einbindung sich negativ

auf konkreten Unterricht auswirkt, greift aus dieser Perspektive ins Leere beziehungsweise dient als Alibiargument. Lediglich "nach oben" ist die schulpolitische Wirksamkeit der Schulräte eingeschränkt, was aber die Problemstellung dieser Untersuchung nur unwesentlich tangiert.

5.2 Verwaltungs- und Routinetätigkeiten

Die Aufgaben eines Schulrates werden gängigerweise grob in folgende zwei Aufgabenbereiche unterteilt: Zu den pädagogischen Aufgaben gehören alle Tätigkeiten, die unmittelbar den schulischen Bildungsprozeß betreffen, während zu den verwaltungsfachlichen Tätigkeiten alles zu rechnen ist, was außerhalb der direkten Beeinflussung dieses schulischen Bildungsprozesses erledigt werden muß.²⁸ Wenn in dieser Untersuchung dieser Unterteilung gefolgt wird, so hat das lediglich den pragmatischen Grund, das Aufgabengebiet eines Schulrates aus primär verwaltungstechnischer Perspektive zu betrachten, weil sich hieraus eine größere Effizienz für die Analyse erwarten läßt. Grundsätzlich wird an der These der Untrennbarkeit von Verwaltung und Pädagogik im Kontext dieser Untersuchung festgehalten. Alle administrativen Angelegenheiten stellen gleichzeitig pädagogische Angelegenheiten dar. Beide Seiten bilden ein vielfach ineinander verzahntes, untrennbares Ganzes.²⁹ Auch BRIESE³⁰ stellt fest, daß die "Überschneidungsbereiche" pädagogischer und administrativer Tätigkeit eindeutig gegenüber solchen Tätigkeiten überwiegen, die zweifelsfrei einem Bereich zuzuordnen sind. Er bezeichnet es sogar als langjährige pädagogische Lebensilge, administrative Funktionen losgelöst von den pädagogischen zu sehen, da es in der Schule kaum einen Bereich gibt, der nicht in einem Bezug zur Verwaltung steht. Diesen Grundpositionen entspricht, daß auch aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht nicht mehr von dem Widerspruch von Bürokratisierung und Pädagogisierung auszugehen ist, da es in einer bürokratisch beherrschten Gesellschaft Sachverständigkeit mit eigener Autorität außerhalb von Bürokratisierung immer weniger geben kann.³¹

Schulaufsicht hat zunächst allgemein die Aufgabe, den schulischen Bildungsprozeß und seine dauerhafte Organisation in einem optimalen Maße zu ermöglichen. Die Aufgabe des Schulrates wird damit beschrieben, daß er durch Kontrolle der formalen Aspekte der Lehrertätigkeit dafür zu sorgen habe, daß diese "in Ordnung" blieben.³²

Dabei macht der Ausdruck "In Ordnung" deutlich, daß dem Schulrat vorzugsweise systemstabilisierende Funktionen zugeschrieben werden. Diese Tendenz charakterisiert vor allem ältere Veröffentlichungen nahezu durchgehend. Gegenwärtig läßt sich eher der Trend eines Rückzuges der Schulaufsicht ausmachen, wenn beispielsweise ausgeführt wird, daß zur Schulaufsicht nur das gehört, "was vor Ort in der Schule nicht gelöst werden kann."³³ Dieser Rückzug scheint allerdings vorwiegend deshalb zu erfolgen, "weil das Eigentliche, Zentrale nicht geregelt werden kann.", so daß die Schulverwaltung auf eine "Totalregulierung der Peripherie", zum Beispiel in bezug auf die Bildung von Klassen, die terminliche Festlegung von Schulentlassungen oder den vorgeschriebenen Weg bei Erziehungs- und Ordnungsmaßnahmen ausweicht, was zu einem Verlust von Energien innerhalb des Lehrkörpers führt, die bei der pädagogischen Arbeit besser eingesetzt wären.³⁴

In früheren Veröffentlichungen tauchten Innovationsgedanken in bezug auf den Schulrat gar nicht auf, weil es seine vorrangige Aufgabe war, den Status quo zu garantieren. Auch wenn Aufgaben der Beratung bisweilen gleichberechtigt neben denen der Überprüfung und Verwaltung auftauchten, so scheint doch unter Beratung eher eine Hilfe in Einzelfällen und bei konkreten Problemen als die Entwicklung und Initiierung einer Gesamtstrategie zur Realisierung schulischer Innovationen in der Schule verstanden worden sein. Zur Gegenwart hin hat sich jedoch ein Wandlungsprozeß, und zwar sowohl in der Diskussion als auch in der Schulrätschaft, eingestellt, was die Auffassung von Aufgaben des Schulrates anbelangt, was weiter unten noch eingehender behandelt werden wird.

Die Arbeitsbelastungen eines Schulrates müssen zwangsläufig seine Leistungskapazität unter Berücksichtigung der Tatsache übersteigen, daß er gleichzeitig für verschiedene Schularten zuständig ist. Bei den vorherrschenden ungünstigen Aufsichtsrelationen müssen Schulräte außerdem zwangsläufig überfordert sein, entsprechend der jeweiligen Dienstanweisungen in einem ausreichenden Maße Unterrichtsbesuche durchführen. Hinzu kommt die Arbeitszeit, die nur für Dienstfahrten verwendet wird, die aber zwangsläufig von den inhaltlichen Aufgaben abgezweigt werden muß. Aus all diesen Momenten ist zu folgern, daß die heutige Ein-Mann-Behörde - dies gilt zumindest noch in bezug auf die alleinige Zuständigkeit für einen Aufsichtskreis - der unteren Schulaufsicht ihre Aufgaben kaum adäquat wahrnehmen kann. Entsprechend beschreibt BESSOTH die Arbeitsbelastung von Schulräten:

"Der Blick auf den Terminkalender und die Statistiken beweist, daß die Arbeitslast von Schulräten, die ihre Arbeit ernst nehmen, überhaupt nicht bewältigt werden kann. Abgesehen davon, daß (...) - ein Schulrat und seine Sekretärin zumeist einen Inspektor und einen Briefträger ersetzen, ist ihr Aufsichtsbereich und die Zahl der ihnen zugeordneten Lehrer so groß, daß sie überhaupt nicht angemessen betreut werden können. Dazu kommt eine Vielzahl von Prüfungen, die zum Teil nicht delegiert werden können, und oft noch die Mitarbeit an der Lehrerfortbildung, die Teilnahme an Kongressen und Tagungen, so daß eigentlich jeder dieser Schulverwaltungsbeamten ständig hinter seinen Terminen herhastet und Dinge, die ihnen nicht wichtig und nicht dringlich erscheinen, liegenbleiben. Jede Konzeptionsarbeit pädagogischer, organisatorischer und/oder planender Art muß z. B. vor der Notwendigkeit zurücktreten, eine Urkunde auszuhändigen."³⁵

Die Diskrepanz zwischen den ihnen theoretisch und administrativ gestellten Aufgaben und der tatsächlichen Verrichtung von Tätigkeiten scheint auch Schulräten selbst bewußt zu sein. Innerhalb der bisherigen Forschungen kommt es dabei allerdings zu Widersprüchen, was die Diskrepanz aus der Sicht der Schulräte ausmacht. Während nach SCHWAB³⁶ Schulräte vor allem lokale bildungspolitische und administrative Funktionen als belastend empfinden, ermittelt POSCHARDT³⁷ dagegen, daß dienstliche Beurteilungen und die schulpraktischen Teile der Lehramtsprüfungen Schulräte am meisten belasten. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß es sich um ältere Untersuchungen handelt. Für die Gegenwart gilt, daß Lehramtsprüfungen aufgrund der zurückgegangenen Bewerberzahl für die zweite Ausbildungsphase und der geringen Neueinstellungsquote kaum mehr eine zentrale Belastung für Schulräte darstellen können. Bezogen auf innovative Intentionen stellt POSCHARDT außerdem fest, daß formales, verwaltungsorientiertes Handeln von Schulräten eher gefordert wird als reine pädagogische Arbeit und Entscheidungen.³⁸

Wenn Schulräte von vierzehn Arbeitstagen fast zwei Tage nur unterwegs sind³⁹, geht das unumgänglich zu Lasten der Initiierung von Innovationen. In der restlichen Zeit machen ständige Telefonanrufe, Kurzgespräche mit Besuchern usw. jede komplizierte, länger andauernde Arbeit unmöglich, so daß diese entweder ganz verdrängt oder an den Rand der Arbeitszeit, zum Beispiel nach Dienstschluß, oder in die Ferienzeit verlegt werden muß.

Auch HEIZMANN⁴⁰ bestätigt, daß die Tagesarbeit die langfristigen Aufgaben verdrängt oder zumindest überlagert, und stellt die Forderung nach fachkompetenten Verwaltungskräften, da die reine Verwaltungstätigkeit einen erheblichen Überhang habe und die mündliche

Kommunikation per Telefon überwiege. Das Telefon ist zum häufigsten und wichtigsten Kommunikationsträger des Schulrates geworden und muß vielfach die persönliche Präsenz des Schulrates in der Schule ersetzen.

Dies alles läßt sich durch die Äußerung eines Schulrates ergänzen und bestätigen:

"Alles geschieht unter Zeitdruck, wenn ich vormittags in der Schule bin bei einem Lehrer, werde ich erstmal von zwanzig Kollegen und dem Schulleiter sowieso angesprochen, die alle etwas von mir wollen. Dann bleiben noch zwanzig Minuten Beratung, wenn ich um zwölf schon wieder im Büro erwartet werde." (2/50)

Soweit diese Aussage zutreffend ist, ist daraus abzuleiten, daß selbst sogenannte Beratungsbesuche unter Zeitdruck durchgeführt werden müssen, weil das, was im pragmatischen Sinne als Verwaltungstätigkeit zu klassifizieren ist, ein so starkes Übergewicht in der Arbeit eines Schulrates eingenommen hat. Beratung erfordert Zeit und ist unter Zeitdruck zum Scheitern verurteilt. Hierbei darf allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, daß Schulräte zu einem Teil trotz allem in der Lage sind, ihren Arbeitsplatz selbst zu definieren und in begrenztem Rahmen eine eigene Schwerpunktsetzung vorzunehmen. Die folgende Schulratsäußerung muß deshalb als ein »Lippenbekenntnis mit Verschleierungsfunktion angesehen werden, wenn gleich den Schulräten Anwesenheit in der Schule ebenfalls besondere Befriedigung verschaffen kann, wenn sie es beispielsweise genießen, im Mittelpunkt zu stehen, oder spüren, wie ihnen Respekt entgegengebracht wird:

"Am meisten Spaß macht mir die Arbeit in den Schulen mit den Kollegen. Aber Management muß auch sein. Wenn das Büro nicht läuft, dann haben sie ein Chaos." (3/39)

Ogleich Schulräte auf direkte Fragen immer wieder betonen, wie sehr ihnen die Arbeit in der Schule Spaß macht, läßt sich im Gegensatz dazu feststellen, daß Schulräte häufig erstaunlich viel Zeit auf die Kontrolle von Statistiken usw. legen, statt in der Schule präsent zu sein, wobei die Lehrer dann schon lange nichts unternehmen, um die Kommunikation aufrechtzuerhalten.⁴¹

Offensichtlich verspüren Lehrer, daß Schulräten die Zeit fehlt oder sie sich nicht nehmen, sich vertiefend mit pädagogischen Problemen

auseinanderzusetzen, so daß es zwangsläufig zur Sprachlosigkeit oder zu Konflikten kommen muß, die eigentlich keine sind. Ähnlich wie RIEKMANN⁴² in der Darstellung seines "bürokratischen Alltags" beklagt, daß es eine Minderheit von Lehrern ist, die ihm "die Arbeit macht" - er erläutert das am Beispiel von Umsetzungsentscheidungen - führte auch ein Schulrat in den für diese Untersuchung durchgeführten Interviews aus:

"Es sind höchstens fünf Prozent, die einem die Arbeit machen. Im Prinzip ist das ähnlich wie in einer Schulklasse. Nur bei den Lehrern ist das leider so, daß diese fünf Prozent den ganzen Berufsstand in Verruf bringen. Ich höre das ja beim Kegeln usw. Immer wieder." (3/40)

Bezeichnend ist an dieser Äußerung, daß Schulräte ihre Arbeit am Schreibtisch im Schulratsbüro demnach doch als ihre eigentliche Arbeit verstehen und nur selten beklagen, daß sie zu ihrer eigentlichen Arbeit, nämlich der Beratung von Lehrern im Unterricht, gar nicht kommen, obwohl sie häufig und immer wieder betonen, daß ihnen dies am meisten Spaß mache. Solche Äußerungen kaschieren damit, daß die Arbeit am Schreibtisch von Schulräten letztlich als angenehmer, weil ruhiger empfunden wird, während bei Unterrichtsbesuchen für Schulräte ein ständiger Zugzwang herrscht. Lehrer müssen beraten werden, auch wenn es gar nichts zu beraten gibt, und auf dem Schulrat liegt die permanente Beweislast, Lehrer doch noch beraten zu können, obwohl die Zeit der eigenen Unterrichtspraxis oft lange zurückliegt. Gerade in diesem Zusammenhang empfiehlt es sich, nochmals exemplarisch nachzuweisen, daß im Bereich der Schulratsforschung multivariate Vorgehensweisen unumgänglich sind. Es wurde erst im Verlauf der Untersuchung deutlich, daß die Äußerungen der in diesem Abschnitt zitierten Schulräte nur teilweise mit ihrem faktischen Handeln übereinstimmte. Der Schulrat, der vorgab, daß ihm die Arbeit in der Schule am meisten Spaß mache, wurde von einer Lehrkraft folgendermaßen beschrieben:

"Er ist sonst ein lieber Kerl. Aber das Wichtigste ist, daß man ihn in Ruhe läßt. Wenn man ihm mit Problemen kommt, kann er fuchsteufelswild werden. Das kann er nicht ab." (38/1)

Und ein Experte/Informant stellte fest, daß es diesem Schulrat gegenüber seinen Lehrern überzeugend gelänge, seine vermutete mangelnde Motiviertheit als "Humanität" zu verkaufen. Diese Hinweise sind deshalb wichtig, weil innerhalb dieser Untersuchung versucht wurde,

die wörtlich zitierten Äußerungen von Schulräten auf ihre Stimmigkeit hin zu untersuchen, um nach Möglichkeit zu gewährleisten, daß sie die tatsächlichen Einstellungen von Schulräten wiedergeben.

Zurückkommend auf die Thematik dieses Abschnittes kann festgestellt werden, daß aufgrund der von der überwiegenden Zahl der Schulräte nicht nur vorgegebenen, sondern auch faktisch empfundenen Überlastung mit Verwaltungsaufgaben die Aufsichtsfunktion im bürokratischen Sinne dominieren muß. Es wird aber nur kontrolliert, was bereits geschehen ist, statt vorwärtsgerichtet zu planen. Wie wenig effektiv aber auch diese Aufsichtsfunktion tatsächlich ausgeübt werden kann, erläutert BESSOTH⁴³, der berechnet, daß der "beaufsichtigte" Anteil an der Unterrichtszeit der Lehrer etwa 1/3000 bis 1/5000 betrage, was bedeutet, daß ein Lehrer nur jede 3000. bis 5000. Unterrichtsstunde von seinem Schulrat faktisch "gefördert" werden könne. Lediglich 12,5 %, also ein Achtel, ihrer Gesamtarbeitszeit blieben den Schulräten für innovative Aufgaben. Abgesehen von der Tatsache, daß dieser Prozentsatz viel zu hoch erscheint, muß oben-drein bezweifelt werden, daß sich eine solch genaue Quantifizierung überhaupt vornehmen läßt. Aufgrund der komplexen Tätigkeitsstruktur "innovative Aufgaben" ist es mehr als gewagt, mit durchschnittlichen Prozentangaben zu operieren. Zudem scheint die Gesamtpopulation "Schulräte" für solche Berechnungen zu klein. Insgesamt gilt aber, daß ein Schulrat folglich analog dem Polizeieinsatz meist nur dann in Aktion tritt, wenn irgendwo ein Mißstand auftritt, was wiederum bei den Lehrern mit zu einem Negativimage des Schulrates beiträgt.

Es ist deshalb eine verstärkte Wahrnehmung der zentralen Verwaltungsaufgaben "Planung und Organisation" durch die untere Schulaufsicht zu fordern, die bisher aber kaum festgestellt werden kann. Damit der Bevorzugung von Routineaufgaben entgegengewirkt wird, muß der Einfluß der Juristen als "Spezialisten für Kontrolle", die zwischen 36 und 53 Prozent des Leitungspersonals stellen, innerhalb der Schulverwaltung zurückgedrängt werden. Darüberhinaus muß das Generalienprinzip stringenter und konsequenter umgesetzt werden, weil die "Konzeption des Superpädagogen" nicht durchzuführen ist.⁴⁴

Wenn auch, wie BESSOTH⁴⁵ schlußfolgert, Systemerhaltung eine wesentliche Aufgabe der unteren Schulaufsicht ist, so ist die Innovation des Schulwesens eine mindestens ebenso wichtige Aufgabe,

und die Tätigkeit eines Schulrates darf nicht auf die eines "Beamtenmachers", eines "Briefträgers", einer "Verwaltungshilfskraft" und eines "Lieferanten von Verwaltungsaufgaben" reduziert werden. Denn selbst reine Systemerhaltung macht bereits Wandlungsprozesse erforderlich, wenn der erreichte Stand der Funktionalität erhalten bleiben soll, ohne daß schon qualitative Innovationsprozesse eingeleitet werden. Die Schulverwaltung ist zwar auf den Vollzug vorgegebener Anweisungen unter anderem durch die juristische Beeinflussung angelegt, für den Reformprozeß einer reformierenden Schulverwaltung kann es aber keine Handlungsanweisungen sondern nur Programmsätze geben.⁴⁶ Laufende Kontrolle ist daneben notwendig, um die Befolgung von Anweisungen und Vorschriften, in diesem Falle beispielsweise von Rahmenrichtlinien, zu überwachen und damit zu gewährleisten.⁴⁷

Abschließend zu diesem Abschnitt sei auf zwei wichtige Aspekte hingewiesen, die für die zukünftige Schulratsforschung und die Tätigkeit des Schulrates von besonderer Bedeutung sein könnten. Erstens stellt die Flucht in Routineaufgaben nicht unbedingt eine schulratsspezifische Variante der Bewältigung des Berufsalltages dar (siehe Seite 109). Das, was bei Schulräten als Flucht in Routineaufgaben auch in dieser Untersuchung karikiert worden ist, kann unter Umständen mit gesamtgesellschaftlichen Kompetenzen in Verbindung gebracht werden und möglicherweise eine generelle Entlastungstechnik bei Kopfarbeit in einer hochindustrialisierten Gesellschaft darstellen.

Wenn zweitens HAMMER⁴⁸ die Vermittlungsleistung der Schulverwaltung als Maßstab ihrer Kritik wählt, weil sie darüber entscheidet, ob die gesamte Schule in der Gesellschaft akzeptiert wird oder nicht, unterstreicht das unter dem Aspekt, daß die Schule sich zunehmend der Kritik ausgesetzt sieht und immer mehr in Frage gestellt wird, die Notwendigkeit einer grundsätzlichen Umorientierung und -strukturierung der gesamten Schulverwaltung.

Für den Rahmen dieser Untersuchung gilt es zunächst jedoch festzuhalten, daß die Arbeitsplatzanforderungen des Schulrates und Elemente der bürokratischen Struktur der Schulverwaltung wesentliche Ursachen dafür darstellen, daß dieser seine Aufgaben nicht in einem adäquaten Maße erfüllen kann, daß mithin unter den gegebenen Bedingungen Innovationen von der unteren Schulaufsicht nicht in dem erforderlichen Maße initiiert werden können.

5.3 Die Fachaufsicht als Teil des inhaltlichen Tätigkeitsfeldes

Schulräte haben in bezug auf die Fachaufsicht vorrangig die Aufgabe, darüber zu wachen, daß die allgemeinen Normen und Ordnungen eingehalten werden und der Unterricht möglichst noch verbessert wird, wie es in den einschlägigen Veröffentlichungen heißt, ohne daß Richtung und Ziel dieser Verbesserungen irgendwo definiert werden.⁴⁹ Bestrebungen, die Fachaufsicht auf eine reine Rechtsaufsicht zu beschränken, wird von ministerieller Seite eine klare Absage erteilt.⁵⁰ POSCHARDT ermittelte das in der nachstehenden Tabelle wiedergegebene Ergebnis zur Arbeitsplatzstruktur eines Schulrates, in dem er Schulräte schriftlich befragte, von einer kleinen Schulratsgruppe Arbeitstagprotokolle vornehmen ließ und die befragten Schulräte bat, eine Belastungshierarchie aufzustellen.

Prozentanteile und Rangplätze einzelner Aufgabenbereiche nach Urteil der Befragten und nach Arbeitszeitprotokollen

Aufgabenbereich	Anteil an Gesamt- arbeits- zeit n. Urteil d. Befragten	Anteil nach Auswertung der Proto- kolle	Rangplatz nach Eigenurteilen	Rangplatz nach Arbeits- zeitanalyse
1. Aufsicht und Kontrolle	31 %	39 %	1.	1.
2. Beratung	13 %	8 %	3.	4.
3. Fort- und Weiterbildung	8 %	4 %	6.	7.
4. Vollzug Schul- pflichtgesetz	7 %	3 %	7.	8.
5. Schulorganisa- tion und Schulaufwand	11 %	6 %	4.	6.
6. Öffentlich- keitsarbeit	8 %	7 %	5.	5.
7. Leitung Ver- waltungsbeh.	15 %	11 %	2.	3.
8. Eigene Fort- bildung	7 %	2 %	8.	9.
9. Sonstiges	1 %	15 %	9.	2.
Gesamt*	101 %	95 %		

* Die unterschiedlichen Gesamtwerte entstanden bei der Selbsteinschätzung, weil nur gefordert war, annähernd 100 % zu erreichen. Bei der Protokollierung waren verschiedene Tätigkeiten nicht ausreichend spezifiziert, so daß sie nicht eingeordnet werden konnten.

Die Rangplätze bleiben auch unverändert, wenn man die Verzerrung, die durch die unterschiedlichen Gesamtwerte entsteht, ausgleicht.

Aus: Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 88

In einer zusammenfassenden Auswertung der bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen stellt BAUMERT⁵¹ fest, daß etwa 30 Prozent der Arbeitszeit eines Schulrates auf Unterrichtsvisitationen

einschließlich ihrer Vor- und Nachbereitung entfallen. Selbst bei einer Verdoppelung dieses Prozentsatzes wäre es vermutlich gerade nur möglich, den vorgeschriebenen Besuchsverpflichtungen nachzukommen, geschweige denn innovativ zu wirken. Am häufigsten noch haben Hauptschulen mit Schulratsbesuchen zu rechnen.

Innerhalb der Diskussion zur Schulratsforschung wird immer wieder die besondere Problematik der Fachaufsicht hervorgehoben, daß es keine wissenschaftlich abgesicherten, allgemein geltenden Kriterien eines effektiven Lehrerverhaltens gäbe.⁵² Auch BESSOTH & METZ⁵³, für die ein guter Unterricht den Lernerfolg und die Zufriedenheit bei den Schülern verbessert, beklagen das Fehlen wissenschaftlich haltbarer Kriterien über Unterricht und weisen zudem darauf hin, daß Lehrerverhalten nicht auf Unterricht eingegrenzt werden darf, sondern daß alle Aufgabenbereiche zu erfassen sind.

Diesen Argumenten ist zunächst entgegenzuhalten, daß Unterricht in seiner Gesamtheit vermutlich niemals vollständig zu erfassen und damit beurteilbar sein wird, weil er bereits in seinen Voraussetzungen von einer Unzahl von Faktoren abhängt. Aber auch ohne die Möglichkeit exakter Messungen dessen, was gut oder schlecht ist, stellt jeder Beobachter, der die Möglichkeit hat, am Unterricht möglichst vieler verschiedener Lerngruppen teilzunehmen, fest, daß es eine gewaltige Bandbreite unterrichtlicher Qualität einfach gibt. Zwar stellt Unterrichten nur einen Aspekt der Lehrertätigkeit dar, einem geübten und erfahrenen Beobachter ist es aber möglich, im Unterricht Dinge wahrzunehmen, die den Forscher zunächst nicht interessieren, zum Beispiel die Gestaltung eines Klassenraumes. Ein Schulrat formuliert das so:

"Ich weiß nach drei Minuten, was los ist. Ich merke auch, wenn Türken gebaut werden, auch wenn ich da direkt keine Möglichkeit habe, einzuhaken. Glauben Sie nur ja nicht, daß das meinen Kollegen anders geht. Im Laufe der Jahre bekommt man doch einen genauen Überblick und weiß über den einzelnen genau Bescheid." (19/11)

Für die Fachaufsicht besteht die Hauptaufgabe nicht so sehr darin, festzustellen, was ein guter oder ein sehr guter Lehrer ist - diese Feststellung bleibt ohnehin in den allermeisten Fällen folgenlos -, sondern darin, Negativabweichungen zu korrigieren. Als extremes Beispiel sei folgender Fall negativer Abweichung geschildert: In einer

zweiklassigen Grundschule unterrichtet ein Lehrerehepaar. Der Schulrat ist gerade auf dem Weg zu einer anderen Schule und will bei dieser Grundschule irgendwelche Dienstscheine abgeben. In der Schule findet er zwar zwei Klassen vor, aber keine Lehrkraft. Auf intensives Befragen der Schüler ermittelt er, daß die Lehrerin "schon mal" etwas früher zum Friseur gegangen, während ihr Ehemann einkaufen gefahren ist, aber den Schülern "versprochen" hat, rechtzeitig zum Stundenende wieder zurück zu sein. Der betreffende Schulrat ließ es in diesem Fall zunächst bei einem Verweis bewenden, sorgte dann allerdings bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit dafür, daß es zu einer Versetzung einer der beiden Lehrkräfte kam, um so eine wirksamere gegenseitige Kontrolle einzurichten.

Obwohl dieses Beispiel primär die Dienstaufsicht eines Schulrates betrifft, wird doch deutlich, welche Bedeutung auch die Fachaufsicht in der Schule faktisch hat. Es muß allerdings betont werden, daß durch die Bildung von Schulzentren verstärkt Formen gegenseitiger Kontrolle wirksam werden, so daß solche extremen Dienstpflichtverletzungen zumindest erschwert sind oder auch nicht mehr so leicht sichtbar werden.

Fachaufsicht hat zu einem großen Teil das, was HOPF/NEVERMANN/RICHTER als "durchschnittsbildende Funktion" bezeichnen - ein Begriff, der das ganze Werk durchzieht -, zur Aufgabe. Wenn allerdings BESSOTH⁵⁴ unter Rückgriff auf HOPF/NEVERMANN/RICHTER feststellt, daß sich Schulräte früher sehr viel mehr um die Lernerfolge der Schüler gekümmert haben, "die bei der derzeitigen lehrerfixierten Vorgehensweise allenfalls als Kulisse für den Unterricht eine Rolle spielen", so macht diese Aussage wiederum das erziehungswissenschaftliche Defizit der gesamten Bildungsverwaltungsforschung deutlich. Wenn Qualität von Unterricht allein am Lernerfolg als Produkt festgemacht wird, wird die gesamte Entwicklung der schulpädagogischen Forschung und Diskussion einschließlich ihrer allgemein didaktischen Verzweigungen und fachdidaktischen Parallelen schlicht negiert. Vielleicht ist sie nicht einmal bekannt. Es stellt sich so die paradoxe Situation dar, daß Schulräte vermutlich in einem weitaus stärkeren Maße die Fachdiskussion verfolgen und rezipieren als die sie "begleitende" Bildungsverwaltungsforschung.

Dies heißt allerdings nicht, daß nicht auch Schulräte mit der Fachaufsicht "widersprüchlich umgehen". Wenn zum Beispiel immer

wieder behauptet wird, daß sich Beratung und Kontrolle innerhalb der Fachaufsicht nicht trennen lassen⁵⁵, so verkennt das gewollt oder ungewollt die Tatsache, daß bei einer uneingeschränkten Fachaufsicht Beratung durch einen Dienstvorgesetzten immer gleich Anweisung heißt.

Daß weder der Anspruch der Beratung noch der der Kontrolle von den Schulräten voll eingelöst werden kann, geben Schulräte indirekt selbst zu, wenn sie für eine Differenzierung der Fachaufsicht eintreten und dabei die Forderung nach einer stufenbezogenen Aufsicht stellen, die sich nur dann umsetzen läßt, wenn die Schulbehörden dafür eine entsprechende Größe haben.⁵⁶ Schulische Realität ist inzwischen viel zu komplex geworden, als daß sie noch von einer einzigen Person adäquat erfaßt werden könnte. Vor allem unter dem Gesichtspunkt einer innovativen Fachaufsicht ist eine Spezifizierung unumgänglich.

Andernfalls ist zu befürchten, daß Schulräte sich bei Unterrichtsbesuchen auf Formalkriterien vor allem in den Fächern, die sie selbst nicht studiert und unterrichtet haben, zurückziehen und sich damit gegenüber Lehrern unglaublich machen. Zum Beispiel berichtete eine Lehrerin über den Beratungseffekt ihres letzten Unterrichtsbesuches durch den Schulrat, daß sie sich als Ratschlag allein daran erinnern könne,

"daß die Schüler eine Unterlage beim Schreiben bräuchten. Das sei für die Entwicklung der Schrift und die Sauberkeit des Hausheftes besser." (5/18)

Nach einer Unterrichtsstunde steht ein Berater unter dem Druck, etwas zu sagen. Deshalb ist Schulräten vielfach auch "nicht so wohl" bei Unterrichtsbesuchen, und dies mag ein wesentlicher Grund sein, daß auch von ihnen nur eine geringe Neigung besteht, ihrer Fachaufsicht intensiv nachzugehen. Schulräte sehen als ehemalige Lehrer Unterricht teilweise durchaus realistisch, was die folgende Schulratsäußerung demonstriert:

"Also ich komme mir ein bißchen doof vor, wenn ich mich bei Unterrichtsbesuchen als großer Zampano aufführen muß. Dabei weiß ich genau, daß mir jemand, wenn er will, etwas vorführen kann, für das er dann mindestens eine Zwei bekommt. Über die Qualität eines Lehrers erfahre ich viel mehr, wenn ich mir die Hefte ansehe und dabei feststelle, wie fleißig der Lehrer

Im schulischen Alltag ist. Natürlich, wenn da mal so ein fauler Sack ist, den bestelle ich auch schon mal eine Zeitlang ins Büro, damit er mir mindestens einmal wöchentlich seine Vorbereitungen vorlegt." (2/31)

Diese Aussage steht nur äußerlich im Widerspruch zu der Aussage eines anderen Schulrates (siehe Zitat 19/11; Seite 151). Obwohl Schulräte genau wahrnehmen beziehungsweise verspüren, "was in einer Klasse wirklich los ist", ist es gerade ein Spezifikum der Fachaufsicht, daß diese Wahrnehmungen vielfach ohne Konsequenzen bleiben. Schulratshandeln kann in gleichgelagerten Situationen deshalb völlig unterschiedlich und in sich widersprüchlich erscheinen. Es ist zu vermuten, daß Schulräte besonders gut mit Rollenwidersprüchen umgehen können. Der Vergleich der beiden Schulratsaussagen unterstreicht zumindest die generelle Schwierigkeit, aus ihnen generalisierende Interpretationen vorzunehmen.

Erhärten läßt sich hingegen die weiter oben getroffene Feststellung, daß Fachaufsicht in erster Linie um die Korrektur von Negativabweichungen bemüht ist. Schulräte wissen sehr wohl, daß in der Schule "nicht alles in Ordnung" ist:

"Als Schulrat muß man auch einmal Fünfe gerade sein lassen können, sonst hält man das nicht durch. Natürlich muß alles seine Ordnung haben, aber man muß über einiges hinwegsehen können, sonst hat man keine Chance in dem Geschäft." (12/30)

Schulräte sind sich aber auch der Grenzen ihrer fachaufsichtlichen Möglichkeiten bewußt. In dem folgenden Zitat wird deutlich, daß Fachaufsicht in der Form von Unterrichtsbesuchen zumindest die Funktion haben kann, innovative Voraussetzungen auszuloten:

"Einer, über den ich alles weiß, den brauche ich doch nicht im Unterricht zu besuchen, ich kenne ihn doch sowieso. Was nützen mir da zwei gestylte Unterrichtsstunden?" (1/19)

Bei allen Äußerungen, die innerhalb dieser Untersuchung im Laufe der Zeit von Schulräten zu Fragen der Fachaufsicht "gesammelt" werden konnten, schlug in Abstufungen die Tendenz durch, daß Schulräte bei ihren Unterrichtsbesuchen nur selten die schulische Realität, die ihnen an sich sehr wohl bekannt ist, sehen. So beinhaltet die herkömmliche Fachaufsicht nur einen geringen Grad an Echtheit, und sowohl Schulrat als auch Lehrer, beide sind froh, wenn die Prozedur überstanden ist. Symptomatisch hierfür ziehen sich Schulräte aus der "beratenden Fachaufsicht" immer mehr zurück, und wenn

dann schon einmal reine Beratungsbesuche stattfinden, wird der Beratungsanteil immer kürzer. Inzwischen scheinen sich neue Formen der Fachaufsicht stärker zu etablieren:

"Die Fachaufsicht alten Stils ist völlig ineffizient, was etwas bringt, das ist die Systemberatung. Was bringt es, ich mach mich doch völlig lächerlich, wenn ich, sagen wir, zwei Mathematikstunden gesehen habe, und dann meine, alles besser zu wissen. Nein, bei der Systemberatung nehme ich mir ein Fach vor oder einen Fachbereich, und dann kommen alle dran, vom Schulleiter angefangen, wenn er dabei ist, und dann wird nachmittags darüber geredet." (8/19)

Unter Systemberatung - vielfach auch Schulbesuchswoche oder ähnlich genannt - ist generell zu verstehen, daß eine Visitation beziehungsweise Inspektion einer ganzen Schule oder eines Fachbereiches oder einer Fächergruppe durch einen oder auch mehrere Schulräte möglicherweise nach speziellen Gesichtspunkten mit einer zusammenfassenden Auswertung in einer Konferenz oder Dienstbesprechung vorgenommen wird. Der Begriff will das Vorgehen nach "systematischen" Gesichtspunkten gegenüber bürokratischen Kriterien betonen. Sicherlich stellt diese Form der Fachaufsicht gegenüber der herkömmlichen aus vielerlei Gründen einen erheblichen Fortschritt dar. Daß indes damit bereits alle Hindernisse einer effektiven Beratung aus dem Wege geräumt sind, muß bezweifelt werden. Denn an den zur Verfügung stehenden Zeitkapazitäten ändert sich damit noch nichts. Und wenn Schulräte selbst eingestehen, daß sie zeitlich höchstens in der Lage sind, zwei bis drei Systemberatungen innerhalb eines Jahres vorzunehmen, läßt sich leicht ausrechnen, daß ganze Fachbereiche, wenn nicht ganze Schulen unter Umständen jahrelang ohne jede Beratung bleiben können. Hinzu kommt, daß eine solche Systemberatung den unterschiedlichen Belastungen von Schulräten solange nicht gerecht wird, wie sie jeweils allein für einen Schulaufsichtskreis zuständig sind:

"Dies klappt allein schon nicht wegen der unterschiedlichen Aufsichtsrelation. Stellen Sie sich vor, ein Schulrat hat 270 Lehrer zu betreuen, ein anderer 370. Was für eine unterschiedliche Belastung." (11/12)

Was mithin eine inhaltlich akzeptable Reformierung der Fachaufsicht darstellen könnte, scheitert in letzter Konsequenz an den organisatorischen Voraussetzungen.

Insgesamt haben die Ausführungen dieses Abschnittes verdeutlicht, daß für eine innovative Umorientierung der Fachaufsicht grundsätzli-

che organisatorische Umstrukturierungen erforderlich sind. Wie noch zu erläutern sein wird, müssen für eine innovative Fachaufsicht organisatorische Voraussetzungen bestehen, die für die Lehrer eine echte Hilfs- und Unterstützungsfunktion garantieren. Die Fachaufsicht als solche bliebe dann im ganzen lediglich ein Nebenprodukt, das sich automatisch ergibt, wenn die Arbeit der Lehrer, "von oben kontrolliert", effizient unterstützt wird.

5.4 Einwirkungsmöglichkeiten auf Unterricht

Nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland sondern auch auf europäischer Ebene ist in bezug auf die Schulaufsicht innerhalb der Fachdiskussion und breiter Lehrerkreise die Forderung auszumachen, eine Abkehr von Beurteilungs- und Kontrollritualen vorzunehmen, um zu Formen der Betreuung zu gelangen, die sich mit Begriffen wie Beratung, Fortbildung und Kollegialität am ehesten umschreiben lassen. Durch solche Umorientierungen werden aber weder die hierarchischen Verhältnisse aufgelöst, noch wird die Machtstellung der Schulaufsicht eingeschränkt. Im Gegensatz dazu lassen sich allerdings auch Tendenzen der Hierarchisierung der Schulaufsicht ausmachen, die den genannten Forderungen gerade zuwiderlaufen.

Bezugnehmend auf die "Verantwortlichkeits"-Bewegung ("accountability") in den USA, die sich für eine stärkere Kontrolle der Schulen durch die Behörden eingesetzt hat, weist DALIN⁵⁷ darauf hin, daß Schulen durch externe Kontrollsysteme leicht ein wirklichkeitsfernes Gepräge bekommen, zumal jede Schule, wenn sie will, "ihre Fassade herausputzen" kann. Es ist nicht zu leugnen, daß diese Gefahr auch immer wieder auftritt, wenn Schulräte versuchen, durch Unterrichtsbesuche und dergleichen auf den Unterricht der ihnen unterstellten Lehrer einzuwirken. Da die Schulgesetze der Länder der Bundesrepublik Deutschland generell dem Postulat der pädagogischen Freiheit des Lehrers und der vielfach auch gesetzlich verankerten Selbständigkeit die umfassende und uneingeschränkte Fachaufsicht gegenüberstellen,⁵⁸ bedeutet das, daß Schulräte formaljuristisch mit einer erheblichen Kompetenz ausgestattet sind, auf Unterricht einzuwirken. Insofern sie unterrichtliche Entscheidungen und Vorgehensweisen nicht nur auf ihre Rechtmäßigkeit, sondern auch auf ihre Zweckmäßigkeit hin überprüfen und gegebenenfalls korrigieren können. Dies mag dazu beitragen, daß Unterrichtsbesuche durch Schul-

räte im Gegensatz zu dienstlichen Beurteilungen von Gymnasiallehrern durch Oberstudiendirektoren ein Phänomen darstellen, "für das irrationale Einschätzungen und Bewertungen sowie offensichtlich hypertrophe Reaktionen konstitutiv sind."⁵⁹

Fachaufsichtliche Feststellungen von Schulräten können bewirken, daß es zu Verwaltungsgerichtsverfahren kommt. So verurteilte das Verwaltungsgericht Koblenz in seinem Urteil vom 25.11.1982 einen Realschullehrer zu einer Gehaltskürzung wegen schlechten Unterrichts. Das Urteil lautete folgendermaßen:

- "1. Weist die Qualität des Unterrichts eines Realschullehrers auf eine fehlerhafte und nachlässige Arbeitsweise hin, so kommt als Disziplinarmaßnahme eine entsprechende Gehaltskürzung in Betracht.
2. Eine disziplinarrechtlich relevante Pflichtverletzung kann sich insbesondere daraus ergeben, daß der Lehrer es unterläßt, die neueren didaktischen und methodischen Erkenntnisse im Unterricht umzusetzen und die Rechtsvorschriften über die Bildung von Noten und die Zeugniserteilung nicht beachtet."⁶⁰

Aus der Urteilsbegründung wird deutlich, daß im Streitfall ein Lehrer sich nicht bei der Wahl der Unterrichtsverfahren auf seine methodische Freiheit zurückziehen kann, sondern daß eine Schulaufsicht sogar im Bereich der Unterrichtsmethodik korrigierend eingreifen kann. So heißt es dort:

"Wie die Schulaufsichtsbeamten - von dem Beamten unwidersprochen - in einleuchtender Weise ausgeführt haben, ist das von dem Beamten gewählte Schema des "Frontalunterrichts" (Lehrerfrage/Schülerantwort) jedenfalls als einzige Methode in einer Realschulabschlußklasse unzeitgemäß. Der allein lehrerzentrierte - und nicht teilnehmerorientierte Unterricht wirkt sehr bald ermüdend, verhindert aktives Lernen und vermag die Motivation der Schüler keineswegs zu steigern."⁶¹

Der Begriff der pädagogischen Freiheit ist in der schulrechtlichen Diskussion noch immer umstritten. Nach der Interpretation, die sich durchzusetzen scheint, wäre im obigen Beispiel von einer Beeinträchtigung der pädagogischen Freiheit - allerdings aus gutem Grund, um den Schülern im weitesten Sinne zu ihrem Recht auf Bildung zu verhelfen -, zu sprechen, ansonsten gelten Unterrichtsbesuche generell nicht als eine Einschränkung der pädagogischen Freiheit, weil sie in den allermeisten Fällen lediglich eine Beobachtung darstellen und es sich bei ihnen nicht um einen Eingriff handelt.⁶²

Auf der skizzierten formaljuristischen Basis steht den Schulräten eine ganze Palette an Einwirkungsmöglichkeiten auf Unterricht zur Verfügung, die von der Durchführung von Unterrichtsbesuchen bis zur Teilnahme an Konferenzen reicht. Dabei wird von einzelnen Dienst-anweisungen für Schulaufsichtsbeamte vom Gesetzgeber beziehungsweise vom Kultusminister eindeutig hervorgehoben, daß es gewünscht ist, daß Schulräte sich möglichst weit in die Schulpraxis hineinbegeben, wenn zum Beispiel bremische Schulaufsichtsbeamte angewiesen werden "möglichst regelmäßig an Konferenzen in den Schulen ihres Schulaufsichtsbereiches" teilzunehmen.⁶³

Für HEIZMANN⁶⁴ stellen Unterrichtsbesuche die wirksamste Möglichkeit dar, auf die Unterrichts- und Erziehungsarbeit in den Schulen Einfluß zu nehmen. Er stellt dabei einige Varianten von Unterrichtsbesuchen vor, zum Beispiel daß der Schulleiter und weitere Lehrer an dem Besuch und der "Beratung" teilnehmen. Im Rahmen dieser Untersuchung ist bereits angeklungen, weshalb eine solche Vorgehensweise, zumindest wenn sie die einzige darstellt, äußerst skeptisch zu beurteilen ist. Unter den gegenwärtig herrschenden Bedingungen der Schule würde ein erweiterter Besuch durch den Schulrat und Kollegen nur dazu führen, daß der unterrichtende Lehrer in einem noch stärkeren Maße versucht, "Schaustunden" vorzuführen, schon um gegenüber seinen Kollegen nicht schlecht "auszusehen", der Schulrat würde dann mit einem völlig falschen Bild von Unterrichtsrealität die Schule wieder verlassen. Außerdem ist dem entgegenzuhalten, daß ausschließlich zum Zweck der Lehrerberatung kaum noch Unterrichtsbesuche von Schulräten durchgeführt werden. Unterrichtsbesuche dienen eher der Karriereregulierung von Lehrern, so daß Schulräte immer mehr zu "Spezialisten für Selektionsentscheidungen" werden, wie HOPF/NEVERMANN/RICHTER richtig feststellen.

Abgesehen davon stehen Schulräten unter anderem folgende Handlungsformen zur Einwirkung auf Schule und Unterricht zur Verfügung: unangekündigte Unterrichtsbesuche, Eingriffe in den Unterricht, pädagogische Gespräche, administrative und disziplinarische Maßnahmen, öffentliche Diskussionen, um nur die wichtigsten Formen zu nennen. Schulräte verfügen damit zumindest theoretisch über eine erhebliche Machtfülle. Um ein bestimmtes Unterrichtsverhalten durchzusetzen und zu sichern, kann beispielsweise ein Unterrichtsbesuch wiederholt werden, oder es können sogar mehrere unangekündigte Besuche erfolgen. Dabei dienen unangekündigte Unterrichtsbesuche

weniger der Beratung, sondern mehr der Bekräftigung bekannter Anforderungen an die Schule. Daß Schulräte sich strikt weigern, auf die Möglichkeit unangekündigter Unterrichtsbesuche zu verzichten, deutet darauf hin, daß in der Schule bisweilen mit anderen Methoden Mißständen nicht beizukommen ist.⁶⁶ Dies ging auch aus den Interviews der vorliegenden Untersuchung hervor, wenngleich Schulräte sich aus verständlichen Gründen scheuen, konkrete Fälle zu nennen. Trotz dieser grundsätzlich vorhandenen Machtfülle sehen viele Schulräte nur eingeschränkte Handlungsspielräume, um durchgreifend auf Unterricht einwirken zu können. Ein Schulrat stellte das so dar:

"Beamtentum der Lehrer hin und her. Das mag alles richtig sein, was da so an Juristerel und hoheitlichen Dingen dahintersteckt. Ich glaube nur, wenn die Lehrer im Angestelltenverhältnis wären, könnte man erheblich mehr Druck ausüben und eingreifen. Die Leute wissen doch, daß man sie praktisch überhaupt nicht belangen kann. Bei ein paar Leuten im Angestelltenverhältnis ist es mir einmal gelungen, sie aus dem Dienst zu entfernen." (8/17)

Daß die theoretisch vorhandene Machtfülle faktisch nicht umgesetzt werden kann, deuten auch andere Schulratsäußerungen an, die in informellen Gesprächen gemacht wurden:

"Wenn wir nur alle drei Jahre die Möglichkeit hätten, einen rausschmeißen zu können, was meinen Sie, wie sich die Schule dann ändern würde." (11/9)

Ein anderer Schulrat berichtete nicht ohne Stolz:

"Fünf habe ich aus dem Dienst entfernt, weil es den Schülern nicht mehr zuzumuten war." (1/25)

Erst auf Nachfragen ergab sich dabei, daß es sich bei diesen Fällen teilweise um angestellte Lehrkräfte handelte. Die restlichen beamteten Lehrkräfte wurden aus dem Dienst "in die Pension entfernt". Dies macht deutlich, daß eine Entfernung aus dem Dienst innerhalb der Schule nur bedingt mit Entlassungsmethoden in der privaten Wirtschaft verglichen werden kann. Es ist aber offensichtlich, daß solche Fälle die Arbeitskraft eines Schulrates in einem erheblichen Maße binden, so daß, wenn auf einer Stelle intensiv auf Unterricht

eingewirkt werden konnte, um Negativ-Abweichungen zu vermindern, an einer anderen Schule innovative Unterstützung durch den Schulrat möglicherweise fehlt.

Generell ist auch Schulräten klar, daß sich eine Schule durch schulaufsichtliche Weisungen nur bedingt leiten läßt. Einerseits wäre dafür ein Vielfaches an Kontrollspannen erforderlich, andererseits würde dadurch die gesamte Schulratsarbeit unglaubwürdig werden. Im übrigen gelingt es Schulräten auch unter den bestehenden Bedingungen, durch die Regelung von Berufszugang und Berufsaufstieg, durch Zensuren und ihre Begründung sowie durch die bloße Möglichkeit von Kontrollmaßnahmen, ihre Normen in der Schule durchzusetzen.⁶⁷ Sie selbst neigen allerdings dazu, diese indirekten Einflußmöglichkeiten auf Schule und Unterricht zu unterschätzen. Darüberhinaus sind sie nicht nur an der Vermittlung kultureller Normen beteiligt, indem zum Beispiel Kleidung und Umgangsformen eines Bewerbers über eine Einstellung mitentscheiden können, sondern bisweilen reicht auch schon ein einfacher Beratungsbesuch aus, um korrigierend auf politische Normen einzuwirken. Die folgende Darstellung eines Schulrats macht das deutlich:

"Die Kollegen waren mir doch ein wenig zu links. Das hatte ich schon immer beobachtet. Aber dann habe ich doch einmal nachgeschaut, weil eben Beschwerden der Eltern über das Fach Geschichte gekommen waren. Danach haben wir dann ganz vernünftig miteinander geredet. Und damit war die Sache dann auch behoben. Ich habe seitdem nie wieder etwas davon gehört."
(12/40)

Es war selbst in einem solchen Fall nicht erforderlich, daß der Schulrat beispielsweise in den Unterricht eingriff und den seiner Meinung nach richtigen Unterricht vorführte, sondern es reichte die schlichte Anwesenheit im Unterricht einschließlich eines nachfolgenden Beratungsgesprächs, um das Unterrichtsverhalten der betroffenen Lehrer zu korrigieren.

Schulräte sind insofern häufig und zunehmend als Konflikt- und Krisenmanager tätig, die einerseits nur noch die besonderen "Fälle" bearbeiten und die andererseits die Beratung und Kontrolle von Lehrern in regelmäßigen Zeitabständen aufgegeben haben. Die regelmäßige Beobachtung eines durchschnittlichen Lehrers bleibt aus der Sicht der Schulaufsicht in jeder Hinsicht folgenlos. Stattdessen wer-

den in neuerer Zeit Formen der bereits genannten Systemberatung geübt. Dies geschieht vermutlich, wenn nicht "von oben" flächendeckende Bestandsaufnahmen usw. angeordnet werden, in erster Linie, um schulaufsichtliche Präsenz zu demonstrieren. Schulräte "verkaufen" die Systemberatung als wichtige Reform wohl vor allem deshalb, weil sie für sie auch eine Gewissens- und Arbeitsentlastung darstellt:

"Effektiv ist zweifellos nur die Systemberatung. Da guck ich mir dann ein ganzes Fach in einer Schule quer Beet an. Und dann nachher reden wir darüber. Lehrer in regelmäßigen Abständen zu besuchen, da sind wir schlicht überfordert. Früher habe ich das versucht, das in einem regelmäßigen Turnus durchzuführen. Aber das ging einfach nicht mehr." (8/28)

Bevor im folgenden einer näheren Analyse unterzogen wird, welche innovatorischen Wirkungsmöglichkeiten Schulräte haben, soll noch auf das Begriffspaar Beratung und Kontrolle/Aufsicht eingegangen werden. Ein Schulrat trifft hierzu genau den Kern der Problematik:

"Beratung kann es doch gar nicht geben, wo ein Dienstvorgesetzter der Beratende ist. Wir machen uns doch da etwas vor, wenn ich meine Beratung jederzeit in eine Weisung umformulieren kann." (11/24)

Dem ist nur zuzustimmen, zumal Beratung in der Regel überhaupt nicht der Anlaß eines Schulratsbesuches ist. Beratung vollzieht sich trotz eines anderen Anlasses. In diesem Sinne weisen auch HOPF/NEVERMANN/RICHTER⁶⁸ auf die problematische Begriffsbildung von "Beratung" und "Aufsicht" hin, wenn sie ausführen, daß Beratung ebenso zu einer strengen und intensiven Kontrolle führen könne, während sich umgekehrt die Aufsicht auch ganz im Hintergrund halten könne. Die Aufgabenerfüllung eines Schulrates ließe sich durch die Polarisierung von "Aufsicht" und "Beratung" nicht analysieren. Das Begriffspaar beruhe nicht nur auf fragwürdigen Voraussetzungen, sondern enthalte darüberhinaus normative Implikationen, die "Beratung" als gut und "Aufsicht" als schlecht kennzeichnen.

Vollständige Kontrolle des Unterrichts durch die untere Schulaufsicht kann es nicht geben, und auch die Richtlinien und Lehrpläne steuern die Unterrichtsrealität nur in einem begrenzten Maße. Gelegentliche Besuche eines Schulrates können ebenso nicht ohne weiteres verändernd wirken. Folgende Gesichtspunkte unterstreichen dennoch die Bedeutung der unteren Schulaufsicht bei der Realisierung

schulischer Innovationen: zunächst müssen die Schulräte innerhalb der Schulleitung eindeutig als der relativ leistungsfähigste Bereich bezeichnet werden, wie es an vielen Beispielen ablesbar ist.⁶⁹ Ein weiteres Argument wird von LUHMANN geliefert:

"Wer Herrschaft ausübt, ist in der Lage, seine Zwecke zu Zwecken anderer zu machen. Und nicht nur das: er kann aufgrund dieser Chance neuartige Zwecke konzipieren, die er allein niemals erfüllen könnte. Er kann Rationalität potenzieren dadurch, daß er generell in der Lage ist, anderen ihre Entscheidungsprämissen zu diktieren."⁷⁰

Daß ein Schulrat Herrschaft ausübt, ist bereits dadurch belegt, daß ein Schulrat nach den gültigen rechtlichen Bestimmungen in fast allen Bundesländern nicht nur die Rechtmäßigkeit sondern auch die Zweckmäßigkeit einer Entscheidung überprüfen und gegebenenfalls korrigieren kann. Wenn demnach Schulräte aufgrund ihrer Machtposition innovatorische Möglichkeiten am Arbeitsplatz haben, ist zu fragen, wo und auf welche Weise das in der Schule geschehen kann.

Einem Kollegium sollte beispielsweise nicht ein geschlossenes Handlungsprogramm, sondern ein offenes mit echten Alternativen und Auswahlmöglichkeiten für den einzelnen Lehrer vorgeschlagen werden, so daß ein Meinungs- und Willensbildungsprozeß einsetzen kann, der die Beteiligung der Betroffenen ausdrückt.⁷¹ Dabei kommt es darauf an, daß es dem Schulrat gelingt, die Lehrer zur Identifikation mit den angestrebten Zielen zu bewegen. Diese Leistungswilligkeit muß bei Lehrern langfristig erhalten bleiben, da Innovationen nur über einen längeren Zeitraum hinweg wirksam werden können. Weiterhin ist es sinnvoller und effektiver, Gesamtinnovationsstrategien in der Schule zu initiieren, die projektorientierte Vorgehensweisen einschließen, da Lehrer auch an der Zielfindung beteiligt werden müssen, statt von der Voraussetzung auszugehen, daß Schulräte lediglich in Teilbereichen Verbesserungen und Innovationen initiieren könnten, wie POSCHARDT⁷² es am Beispiel Schulbau darstellt.

Ein derartiger Innovationsbereich wäre tatsächlich sehr zeitraubend und zudem wenig effektiv, weil ein Schulrat sich in eine ganz neue Materie hineinarbeiten müßte und dabei selbst kaum einen wesentlichen Beitrag zur Realisierung von Innovationen leisten würde. Außerdem würden als Resultat trotzdem bestenfalls nur partielle Verbesserungen erreicht werden können. Dabei soll nicht bezweifelt

werden, daß die architektonische Gestaltung einer Schule grundsätzlich einen bedeutenden Bedingungsfaktor für schulische Innovationen darstellen kann.

Innovationen werden mit Sicherheit durch Ermutigung, Großzügigkeit usw. von Schulräten gefördert, während eine enge Auslegung bestehender Vorschriften, mangelndes Interesse und eine ablehnende Haltung eines Schulrates sich umgekehrt negativ auswirken werden. Aufgrund der vielbeklagten Arbeitsüberlastungen der Schulräte werden aber nur noch Routineentscheidungen getroffen und durch die fehlende Zielbestimmung verwaltungsinterne Reformen angestrebt. Der gesamte Rahmen wird nicht mehr reflektiert, so daß Schulräte generell schnell geneigt sind, ihre Innovationsbereitschaft zugunsten einer Anpassung an vorgefundene Gegebenheiten aufzugeben und sich weniger mit neueren Tendenzen und Entwicklungen in der Erziehungswissenschaft und den Fachdidaktiken auseinanderzusetzen, und statt dessen eher auf das jederzeit beanspruchbare Kriterium der Praxisnähe im Hinblick auf die Schulrealität verweisen.

Aufgrund der derzeitigen organisatorischen Voraussetzungen bietet sich für eine innovative Schulaufsicht als Lösung vorzugsweise an, die Innovationsinitiation nicht so sehr aus dem konkreten gesehenen Unterricht zu entwickeln, weil dieser ohnehin nicht die Realsituation des täglichen Unterrichts wiedergibt, sondern stärker an den in den Schulen vorliegenden Planungen und vor allem Tests und Lernkontrollen anzusetzen, weil sie ein deutlicheres Bild langfristiger Effekte des Unterrichts vermitteln. Daneben könnte beispielsweise an bestimmten Erscheinungen wie dem "Zustand" der Schülervertretung oder dem Vorherrschen bestimmter Unterrichtsformen in der Schule von einem Schulrat abgelesen werden, wo innovative Ansatzpunkte vorhanden sind. Daß Schulräte die Kompetenz besitzen, solche Ansatzpunkte auszumachen, die auch im Hinblick auf das Erreichen übergeordneter Ziele der Schule relevant sind, geht ebenfalls aus der Untersuchung SCHWABs⁷³ eindeutig hervor.

Solche Vorgehensweisen hätten den Vorteil, daß nicht mehr nur ein Lehrer, sondern - ähnlich der Systemberatung - ein ganzes Fach beziehungsweise eine ganze Fachkonferenz betroffen wäre, die durch Diskussion, gegenseitige Kontrolle, durch Konsensbildung innerhalb einer Konferenz eher Innovationen realisieren könnte als ein einzelner

Lehrer. Denn die durch die bürokratische Struktur der Schulverwaltung geformte Persönlichkeit des Lehrers richtet sich eher nach einem Schulrat und handelt nach dessen Vorschlägen als nach einem gleichgestellten Kollegen und dessen Anregungen, zumal sich oben-drein kaum ein Lehrer der Diskussion innerhalb einer vom Schulrat initiierten Fachkonferenz entziehen kann. Ein solches Vorgehen kann deshalb als innovatorisch klassifiziert werden, da in den heutigen Schulen in den meisten Fächern und Jahrgängen, abgesehen von der richtlinienadäquaten inhaltlichen Umsetzung, vorliegende Planungen, vor allem was die methodische Umsetzung anbelangt, weit hinter dem neueren Stand der jeweiligen Fachdidaktik zurückliegen. Ein Schulrat ist deshalb bereits dann innovativ wirksam, wenn er sich eine solche Zielperspektive aneignet und diese umzusetzen versucht.

Durch eine stärkere Berücksichtigung vorliegender Unterrichtsplanungen als Ausgangspunkt innovatorischer Einwirkung eines Schulrates wäre es außerdem möglich, in ersten Ansätzen kontinuierlich zu beraten und damit einen Schritt in Richtung auf eine Planungsverwaltung zu vollziehen, weil in zeitlichen Abständen durchgeführte Revisionen auf theoretischer Basis die eingetretenen Änderungen ausweisbar machen könnten. Defizite könnten gegebenenfalls durch Fachberater behoben werden, was im Teil 3 dieser Untersuchung noch ausführlich erläutert werden wird. Gleichzeitig würde ein Kommunikationsprozeß von unten nach oben in Gang gesetzt werden, weil aufgetretene Mängel und Mißstände inhaltlicher Art offenbart würden, zu deren Behebung dann wiederum die übergeordneten Instanzen die notwendigen Voraussetzungen schaffen müßten. Diese Form innovatorischen Wirkens ist nicht bei einem sporadischen stundenweisen Erscheinen eines Schulrates in einer Schule realisierbar, sondern nur dann, wenn dieser sich in die Schule in der Form hineinbegibt, so daß es für ihn - zeitlich begrenzt - der "normale" Arbeitsplatz wird, und wenn er sich intensiv mit vorliegenden Planungen auseinandersetzt.

Auch unter den gegebenen Bedingungen gibt es mithin zahlreiche Möglichkeiten zum Innovationseinstieg für Schulräte, wenn die heutige Schulwirklichkeit als Ausgangspunkt der Überlegungen genommen wird. Entscheidend ist dabei nicht vorrangig, welche Arten von Innovationen speziell von den Schulräten eingeleitet beziehungsweise unterstützt werden könnten, sondern wie auch unter den gegebenen Bedingungen Änderungen erzielt werden können, die eine direkte Auswirkung auf den Unterricht haben.

5.4.1. Exkurs: Dienstliche Beurteilungen

Der Bereich der Lehrerbeurteilung nimmt in der gesamten Diskussion zum Schulratshandeln einen derart starken Raum ein, und häufig ist die Unterrichtsbeurteilung durch den Schulrat der über einen langen Zeitraum einzige Kontakt, der zwischen einem Schulrat und einem Lehrer besteht, daß es zweckmäßig erscheint, der Frage nachzugehen, welche Auswirkungen Beurteilungen im Unterricht auf Innovationen haben.

In bezug auf die dienstliche Beurteilung bestehen in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Regelungen. Ähnlich Hessen ist die regelmäßige Beurteilung für beamtete Lehrer in Niedersachsen bereits 1974 abgeschafft worden. Teilweise ist auch die Tendenz erkennbar, Schulleiter stärker an der dienstlichen Beurteilung von Lehrern zu beteiligen. In Rheinland-Pfalz haben Schulleiter diese Aufgabe vollständig übernommen. Die Vielfalt unterschiedlicher Handhabungen macht deutlich, daß die dienstliche Beurteilung auch in den Kultusministerien der Länder, die noch an der dienstlichen Beurteilung festhalten, nicht mehr unumstritten ist. Es scheint sich die Erkenntnis durchzusetzen, daß sie für eine Verbesserung des Unterrichts folgenlos bleibt, wenn nicht gar schädlich ist.

Obwohl noch immer keine klaren Kriterien über "den guten Unterricht" vorhanden sind, heißt das nicht, daß es generell unmöglich ist, Unterricht zu beurteilen. Dafür sind allerdings fundierte Vorkenntnisse der gesamten Lernvoraussetzungen erforderlich, die in jeder Lerngruppe unterschiedlich sind. DALIN⁷⁴ weist in diesem Zusammenhang auf die große Bedeutung des gegenseitigen Vertrauens zwischen Schulrat und Lehrer hin, das auf der Motivation und Kompetenz des Beurteilers beruht. Wie bisher von der Wissenschaft noch keine klaren Kriterien entwickelt werden konnten, so liegen auch seitens der Schulverwaltungen keine verbindlichen Definitionen über guten Unterricht vor. Wo sie hingegen genannt werden, fehlt ihre Gewichtung zueinander. Da ein Schulrat in der Unterrichtsbeurteilung eines Lehrers kaum jemals eine genaue Kenntnis über die einzelnen Schüler hat - selbst aus der Darstellung der Lernvoraussetzungen innerhalb eines Unterrichtsentwurfs läßt sich nur sehr wenig entnehmen -, ist Unterrichtsbeurteilung immer ein Stück der Willkür beziehungsweise zumindest der Subjektivität ausgesetzt. Darüberhinaus kann als nachgewiesen gelten, daß zwischen den Bewertungskriterien

der Vorgesetzten für Lehrer und den mit anderen Instrumenten gemessenen Schülerleistungen kein nennenswerter Zusammenhang besteht⁷⁵, was auch Schulräte latent verspüren. Dies kann leicht dazu führen, daß Schulräte im Unterricht das beurteilen, was meßbar ist. Es wird nicht mehr die erzieherische und unterrichtliche Leistung eines Lehrers beurteilt, sondern wie er Ordnung und Disziplin bei den Schülern hält, wie "ordentlich" er selbst in seinem Erscheinungsbild ist und wie sorgfältig er administrative Vorhaben umsetzt.⁷⁶ Dies alles kann dazu führen, daß an ein - und dieselbe Unterrichtsstunde ganz unterschiedliche Kriterien angelegt werden und es zu völlig unterschiedlichen Gesamturteilen kommt.

CHRISTMANN⁷⁷ führte zum Beispiel einer Gruppe von Schulräten einen Film über eine Unterrichtsstunde mit der anschließenden Bitte vor, die Stunde so zu beurteilen, wie sie als Schulräte üblicherweise Stunden beurteilen würden. Die Auswertung ergab neben unterschiedlichen Dimensionierungen bereits innerhalb dieser Gruppe von neun Schulräten eine Gesamturteilstspanne der Unterrichtsstunde, die von "gut" bis "schwach ausreichend" reichte. CHRISTMANN⁷⁸ konnte weiterhin ermitteln, daß die Nennung von Kriterien die Wahrnehmungsrichtung bei der Unterrichtsbeobachtung stark beeinflußt, stellte aber zusammenfassend fest, daß ein unzulänglicher Kriterienkatalog immer noch besser sei als gar keiner, weil er helfe, gewünschte Wahrnehmungstendenzen einzuhalten. Beeindruckend ist in diesem Zusammenhang, daß CHRISTMANN in seiner Untersuchung, die sich immerhin über fünf Bundesländer erstreckte, ebenfalls ermitteln konnte, daß sich "eine ganze Landesgruppe einer bevorzugten Wahrnehmungs- und Beurteilungstendenz verpflichtet hat, die in einem anderen Bundesland nur geringe Beachtung findet." In Hessen werden Lehrer demnach von Schulräten ganz besonders dazu angehalten, nicht autoritär, sondern demokratisch und sozialintegrativ zu unterrichten. CHRISTMANN versucht diesen Tatbestand erstens als Ausstrahlungseffekt einer landesinternen gesellschaftspolitischen Einstellung zu interpretieren und zweitens darauf zurückzuführen, daß nur solche Lehrer Schulräte werden, die die Verwirklichung der im Lande kulturpolitisch angestrebten Bildungsziele garantieren. Für die Problematik der vorliegenden Untersuchung sind diese Aussagen von CHRISTMANN insofern von besonderer Relevanz, weil sie verdeutlichen, daß zentrale Vorgaben bereits in der Form der Lehrerbeurteilung durch Schulräte unmittelbare Auswirkungen auf unterrichtliche Innovationen haben können. In Hessen gibt es keine "Regel-

beurteilung" für Lehrer in gleichmäßig festgesetzten Abständen mehr. Wenn allerdings Beurteilungen erfolgen, wird eine Übereinkunft zwischen den Beurteilern untereinander und mit dem zu Beurteilenden über die Kriterien der Maßstäbe, nach denen beurteilt wird, als notwendig angesehen. Der Hessische Kultusminister fordert weiterhin von seinen Schulräten, daß "diese in der Lage sind, ... Kriterien und Maßstäbe bezogen auf die Person des Lehrers und den Unterricht sach- und situationsgerecht anzuwenden. Der Beurteilte muß seinerseits die Maßstäbe und Kriterien, nach denen er selbst und seine Arbeit im Vergleich mit seinen Kollegen bewertet wird, im vorhinein kennen."⁷⁹ Daß dienstliche Beurteilungen in Hessen auch organisatorisch besonders flexibel gehandhabt werden und die Beurteilungsschwerpunkte sich verhältnismäßig eng dem Forschungsstand der Schulpädagogik und der Fachdidaktik orientieren, ergibt sich fast zwangsläufig.⁸⁰

Für die Kriterienfindung zur Abfassung von Beurteilungsberichten bezieht sich HEIZMANN⁸¹ auf das Urteil des Arbeitsgerichts Oldenburg vom 23.08.1976 AZ: 2 Ca 1880/75 - wie bereits dargestellt, fallen in letzter Instanz stets Juristen die Entscheidungen über Angelegenheiten der Schule -, das im Klagefall einer angestellten Lehrerin unter Bezugnahme auf Beurteilungsberichte in seiner Urteilsbegründung Kritik an den vorliegenden Besichtigungsberichten übte. HEIZMANN leitet daraus ab, daß in Beurteilungsbereichten einem Lehrer nur das angelastet werden dürfe, für das er ursächlich eindeutig verantwortlich sei. Alle Behauptungen und Aussagen müßten außerdem belegbar und überprüfbar sein. Es sei nicht zulässig, von einem allgemeinen Anspruchsniveau auszugehen. Ein Bericht müsse genaue Auskunft über die gesamte "Lerngeschichte" der Lerngruppe geben, und je schlechter eine Beurteilung ausfalle, auf desto genaueren Angaben müsse sie beruhen.

Es ist deshalb einleuchtend, wenn Schulräte nicht nur aufgrund solcher juristischer Vorgaben, sondern auch um sich Ärger zu ersparen, Beurteilungsberichte positiv abzufassen geneigt sind, zumal sie ohnehin weitgehend folgenlos bleiben. Schulräte zensieren hingegen schärfer, wenn es um die Besetzung von Funktionsstellen geht. Hier ist den Bewerbern klar, daß sie sich freiwillig in ein Abhängigkeitsverhältnis zum Schulrat begeben und sich ein Aufbegehren nicht leisten können, da sie vom Wohlgefallen ihres Vorgesetzten abhängig sind. In solchen Situationen können umgekehrt auch Schulräte ihre Macht ausleben. Schulrat HEIZMANN bestätigt dieses Prinzip - allerdings mit einer zweifelhaften Begründung:

"Härter" fallen Urteile meist nur dann aus, wenn sich der Beurteiler vergleichend für einen von mehreren Bewerbern entscheiden soll. Die Auswahl zwingt dann zu schärferen Konturen."⁸²

Das oben zitierte Urteil sollte allerdings nicht zu der Einstellung verleiten, daß Schulräten bei ihren dienstlichen Beurteilungen die Hände vollständig gebunden sind. Lediglich formale Fehler können zu einer Aufhebung einer dienstlichen Beurteilung führen. Gerade die neuere Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgerichts macht deutlich, daß Schulräte über erhebliche Handlungsspielräume bei der Abfassung von dienstlichen Beurteilungen verfügen.⁸³ Solange die dienstliche Beurteilung ein "persönlichkeitsbedingtes Werturteil" bleibt, bleibt sie nahezu unangreifbar. Dem Dienstherrn oder dem für ihn handelnden Vorgesetzten ist es allein vorbehalten, in einem "Akt wertender Erkenntnis" ein Werturteil über die Fähigkeiten eines Beamten abzugeben. Weiterhin sind nach der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts dienstliche Beurteilungen nur beschränkt nachprüfbar, und zwar nur soweit sich die Überprüfung auf die Einhaltung des gesetzlichen Rahmens bezieht, sie feststellt, ob eventuell von einem unrichtigen Sachverhalt ausgegangen ist, und ermittelt, ob allgemein gültige Wertmaßstäbe nicht beachtet oder sachfremde Erwägungen angestellt werden.⁸⁴

Die dienstliche Beurteilung wirkt kaum auf die Schule als Ganzes und auf den Unterricht innovativ zurück. Sie hat vermutlich bestenfalls Auswirkungen auf den einzelnen Lehrer. Das gilt zum Beispiel für eine verlängerte Probezeit oder Beförderung und für die Verbeamtung auf Lebenszeit oder für die Entlassung aus dem Dienst. Sie kann ein fortdauerndes Bemühen wachrufen, Impulse setzen für zusätzliche Anstrengungen, Anstöße geben und Zufriedenheit, Selbstsicherheit und Bestätigung vermitteln. Genauso wahrscheinlich kann die Folge einer dienstlichen Beurteilung auch ein Weitermachen im alten Trott sein, sich in Lethargie wie Selbstzufriedenheit darstellen sowie sich in Enttäuschung, Resignation, Depression und Verunsicherung konkretisieren.⁸⁵ Letztere sind am wenigsten die Ziele der Kultusministerien bei der dienstlichen Beurteilung. Die offizielle Begründung und Perspektive liegt vor allem in der Gewinnung von Grundlagen für die dienstliche Verwendung, in der Beratung und Förderung der Lehrer, in der Beseitigung von Mißständen, im Beitrag zur Verwirklichung des Leistungsgrundsatzes, in der Anerkennung der

Lehrerleistung, in der Gewinnung von Kenntnissen über die Unterrichts- und Erziehungsarbeit und schließlich in der Förderung des Schulwesens allgemein.⁸⁶ Bei derartig allgemeinen Zielperspektiven ergibt sich ganz zwangsläufig, daß das als das richtige Lehrerverhalten beurteilt wird, was der einzelne Beurteiler dafür hält, daß unterschiedliche Kriterien angelegt werden und daß subjektive Urteilstendenzen sehr wahrscheinlich sind.⁸⁷ Um so mehr muß es überraschen, daß ein bedeutender Teil der Schulräte⁸⁸ in der Bundesrepublik Deutschland trotz der Unzulänglichkeiten an der dienstlichen Beurteilung festhalten will, was einschließt, daß sie nach dem Willen dieser Schulräte auch dort wieder eingeführt werden soll, wo sie zur Zeit nicht existiert. Die Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland schlägt nämlich vor, daß dienstliche Beurteilungen im Abstand von höchstens fünf Jahren bis zum Alter von fünfundsünfzig Jahren erfolgen sollen.

Generell gilt jedoch insgesamt für die Schulräteschaft in der Bundesrepublik Deutschland, daß sie fachlichen Wandel und allgemeine Reformen - wenn auch mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung - nachvollzieht. Dies bestätigen auch die beiden Trends, die HOPF/NEVBERMANN/RICHTER in bezug auf die Lehrerbeurteilung ausgemacht haben:

- "1. Als längerfristige Tendenz ist eine Verschiebung der bürokratischen Aufmerksamkeit zu erkennen, deren Richtung weg vom Ergebnis der Erziehung - den Kenntnissen und dem Wissensstand der Schüler - hin zum Wie, dem Prozeß der Erziehung in seinen didaktischen und methodischen Aspekten verläuft.
2. Als kürzerfristige Tendenz ist eine Verschiebung von den im engeren Sinne stoff- und inhaltsbezogenen didaktischen Überlegungen hin zu den stärker verfahrensbezogenen, methodischen Aspekten des Unterrichts zu erkennen. Der Unterricht als sozialer Prozeß - analysiert in Kategorien wie Lehrer-Schüler-Interaktion, Kommunikationsverhalten des Lehrers etc. - wird zu einem eigenständigen Gegenstand bürokratischer Aufmerksamkeit und Kontrolle."⁸⁹

Der wesentliche Unterschied zwischen traditionellen und modernen Varianten der Unterrichtsbeurteilung liegt mithin darin, daß der Lernerfolg und der Lerninhalt ihre zentrale Stellung gegenüber der Prozeßorientierung verloren haben. Dem Kommunikationsverhalten des Lehrers und der Schüler und der verfahrensbezogenen Planung des Unterrichts wird in der Unterrichtsbeobachtung durch Schulräte

zunehmend mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Es interessiert mehr, wie die Schüler lernen als was sie lernen.

Gegenüber den Ansprüchen und Zielen, die durch die dienstliche Beurteilung erreicht werden sollen und mit denen diese vor allem von kultusministerieller Seite begründet wird, hat die Realität dienstlicher Beurteilungen fast immer etwas mit Auswahlentscheidungen zu tun. Angesichts des breiten Beurteilungsspielraumes, der Schulräten zum Beispiel bei Bewerbern für Funktionsstellen zur Verfügung steht, liefert eine durchgeführte "Unterrichtsbesichtigung" den bequemen Nachweis, daß alles korrekt zugegangen ist, indem alle Bewerber besucht wurden. Dies heißt allerdings nicht, daß dienstliche Beurteilungen rein subjektiv, wenn nicht gar willkürlich ausfallen müssen. Schulräte haben für sich durchaus ihre handfesten Prinzipien und Kriterien, nach denen sie Besetzungen für Funktionsstellen usw. vornehmen und Unterricht beurteilen. Was im Einzelfall höchst subjektiv wirken kann, hat im erweiterten Zusammenhang durchaus einen regelhaften und systematischen Charakter, obgleich das Beobachtungs- und Beurteilungsverfahren nur durch ein geringes Maß an Standardisierung gekennzeichnet ist.⁹⁰

Insgesamt läßt sich für diesen Abschnitt feststellen, daß die Problematik der dienstlichen Beurteilung in sich und bezogen auf die Unterrichtspraxis voller Widersprüche und Ungereimtheiten steckt. Durch die dienstliche Beurteilung werden fachliche Ressourcen gebunden, die besser in innovativen Projekten angelegt werden könnten. In jedem Falle erschweren Formen der dienstlichen Beurteilung die ohnehin nur schwach ausgeprägte Kooperation zwischen Lehrern, sie fördern dagegen Konkurrenz und Mißtrauen. In einem ersten Schritt ist deshalb zuerst die vollständige Abschaffung der Regelbeurteilung erforderlich. Dienstliche Beurteilungen sollten auf die Bewerbung um Funktionsstellen und sogenannte Beschwerdefälle beschränkt bleiben. Obzwar Unterrichten die zentrale Tätigkeit des Lehrerseins darstellt, ist die Unterrichtsbeobachtung als alleinige Grundlage einer Beurteilung völlig ungeeignet, zumal Lehrer, wenn sie sich erfolgreich um eine Funktionsstelle beworben haben, im Regelfall danach nur noch weniger unterrichten. Weil Schulräte nicht über die Zeit und noch weniger über das adäquate Instrumentarium verfügen, eine Lehrerbeurteilung sachgemäß vorzunehmen, ist es sinnvoll, diese Energien für innovative Bereiche zu verwenden. Hier bietet sich obendrein die Chance, das Engagement und die Effizienz eines Lehrers zuverlässiger zu erfassen.

6. Beratungs- und Beurteilungskompetenz

Schulische Realität der Gegenwart zeichnet sich dadurch aus, daß pädagogische Konzepte für Innovationsfelder bekannt sind, allerdings in den Schulverwaltungen weitgehende Unwissenheit darüber herrscht, wie die organisatorischen Voraussetzungen beschaffen sein müssen, um Innovationen nicht nur beschreiben, sondern auch planvoll organisieren zu können, damit die hinter ihnen stehenden Ziele erreicht werden. Bislang wird die einzelne Schule bei der Realisierung von Innovationen von der Schulverwaltung kaum unterstützt. Deshalb ist es notwendig zu fragen, über welche fachlichen Voraussetzungen Schulräte verfügen müssen, um in der Schule wirksam Innovationsprozesse begleiten zu können, und auch zu ermitteln, welche fachlichen Defizite vorhanden sind und auf welchen Ursachen sie beruhen. Innerhalb der Schulen eines Aufsichtsbereiches eines Schulrates bestehen häufig erhebliche Unterschiede, was die Unterrichtsqualität und die Leistungsfähigkeit anbelangt. Neben verschiedenen Ursachen, denen hier nicht weiter nachgegangen werden muß, läßt sich daraus ableiten, daß diese Unterschiede entweder völlig unabhängig von dem betreffenden Schulrat existieren oder daß dieser nicht über die entsprechenden Voraussetzungen und Möglichkeiten verfügt, um diese Unterschiede auszugleichen, wenn nicht auch der dritte Fall denkbar ist, daß ein Schulrat sich um bestimmte Schulen in einem ganz besonderen Maße kümmert. Fachliche Kompetenz von Schulräten ist eine unabdingbare Voraussetzung einer jeden Initiierung von Innovationen durch die Schulverwaltung, wobei hier unter Kompetenz all die Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu verstehen sind, über die ein Schulrat verfügen muß, um erstens die organisatorischen Probleme und verwaltungsmäßigen Anforderungen so zu lösen, daß sie die eigene Auseinandersetzung der Schulräte mit inhaltlichen schulischen Problemen nicht behindern, und um zweitens aktuelle schulpädagogische und allgemein- und fachdidaktische Ansätze und Tendenzen in der Wissenschaft so zu rezipieren und reflektieren, daß sie im direkten Unterricht innovativ wirksam werden.

Obwohl im folgenden primär die inhaltlich fachliche Kompetenz betrachtet werden soll, wird die formal organisatorische ständig mitbedacht werden müssen, da Formalstrukturen das Wirken von Schulräten in allen Bereichen bestimmen. POSCHARDT¹ stellt bei Schulräten einen Interpersonalen Rollenkonflikt fest, weil sie zum einen durch ihre Ausbildung zum Lehrer, durch Fort- und Weiterbildungs-

veranstaltungen, durch eventuelle Seminarleitertätigkeit und durch permanente Bewährung als Spezialisten und Fachleute zu klassifizieren sind, während sie zum anderen auch Bürokraten oder Verwaltungsfachleute sind beziehungsweise zu diesen geworden sind, indem sie durch ihre Schulsratsrolle zwangsläufig auch bürokratische Tätigkeiten übernehmen müssen. Diese Tätigkeiten sind durch Regeln und Vorschriften weitgehend festgelegt, so daß sich hier ein "Spezialistentum" nur schwer entwickeln kann.

Innerhalb der Schulräteschaft wird häufig und gern die Ansicht vertreten, daß sich in ihrem Beruf der notwendige Kompetenzerwerb allein durch Erfahrung vollziehen könne. Ausbildung und Zeugnisse könnten kein hinreichendes Indiz für Fachkompetenz darstellen, hingegen führten wesentlich Neigung, Interesse, Engagement, Erfahrung und ein Blick für die Realitäten dazu, daß Alltagsanforderungen adäquat bewältigt werden könnten. Schulräte berufen sich deshalb vorzugsweise auf ihre wie immer geartete autodidaktische Fortbildung, die kaum näher überprüfbar ist. Hingegen deutet ihr Wunsch nach Befreiung auf der unbefriedigenden Rolle des "pädagogischen Mehrkämpfers" und das Verlangen nach einer Aufgabenbegrenzung, Schwerpunktbildung und Spezialisierung darauf hin, daß sie in den fachlichen Anforderungen oft einer Überforderung ausgesetzt sind.²

In den folgenden Abschnitten kann es nicht vorrangig darum gehen, durch eine Analyse der bereits benannten Aufgaben, Arbeitsinhalte usw. zu ermitteln, ob Schulräte hierfür die notwendigen Kompetenzen besitzen, sondern eher darum, was für sie die zentralen Orientierungspunkte ihres fachlichen Handelns sind. Denn reine Ist-Soll-Vergleiche werden weder der quantitativen noch qualitativen Beanspruchung gerecht.

Im Gegensatz zu ihrer theoretischen Vor- und Ausbildung werden Schulräte auf ihre Verwaltungstätigkeit meist nur durch kurze Einführungslehrgänge vorbereitet. Deshalb übernehmen neu ernannte Schulräte vielfach Methoden, Strategien und Techniken von dienstälteren Kollegen oder gehen nach "Versuch und Irrtum" vor. Lehrer, die aufgrund ihrer erfolgreichen und qualifizierten Tätigkeit im Schuldienst zu Schulräten ernannt werden, können damit an ihrem neuen Arbeitsplatz einen großen Teil der anfallenden Aufgaben und

Anforderungen nur soweit bewältigen, daß das Vorgefundene zunächst "recht und schlecht" weiter verwaltet wird. VOGELSANG³ stellt in diesem Zusammenhang der Feststellung des DEUTSCHEN BILDUNGSRATES⁴ im Strukturplan für das Bildungswesen, daß nämlich die Organisationsaufgaben in den Bildungsinstitutionen "zur Zeit in der Regel durch Laien" bearbeitet werden, die bereits im Artikel 144 der Weimarer Verfassung festgesetzte Forderung gegenüber, wonach die Schulaufsicht "durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt" werden soll. Aus diesem Status quo allerdings zu folgern, daß in der Realität einer der größten Dienstleistungsbetriebe der Bundesrepublik Deutschland noch immer nicht mit fachlich qualifiziertem Führungspersonal besetzt ist, ist nicht nur gefährlich, sondern falsch, da spezialisierte Führungskräfte oder bereits spezielle Führungslehrgänge für Lehrer als angehende Schulräte das erziehungswissenschaftliche Defizit innerhalb der Schulverwaltung nur noch vergrößern würden, weil langfristig ganz neue Ausbildungssparten für die Schulverwaltung entstehen würden, so daß sich letztlich Schule und Schulaufsicht immer fremder gegenüberstünden.

Ähnlich kritisch muß die bereits oben angeklungene These bewertet werden, die ein Spiegelbild schulratlichen Kompetenzerwerbs darstellt, daß nämlich die erforderlichen Kompetenzen nur durch ein training-on-the-job erworben werden könnten, weil dann die oberen Instanzen der Schulverwaltung die alleinige Kontrolle über die sich vollziehende Ausbildung der Schulräte hätten.⁵

Mithin stellt sich die Problematik der Handlungskompetenz von Schulräten als Führungskräfte der Schulverwaltung folgendermaßen dar: auf der einen Seite wird aus einem vorwiegend managementorientierten Blickwinkel kritisiert, daß es an einer geordneten Ausbildung und an einer effektiven Fortbildung für Schulräte fehle, wobei das Schlagwort von der "Laienverwaltung" die Runde macht, auf der anderen Seite führen spezielle Aus- und Fortbildungslehrgänge durch eine weitere Entfernung von der Schulpraxis zu einer Vergrößerung des erziehungswissenschaftlichen Defizites auf allen Ebenen, und drittens schließlich ist auch durch ein training-on-the-job kaum gewährleistet, daß schulische Alltagspraxis im Verwaltungshandeln von Schulräten stärker berücksichtigt wird, wobei der Aspekt der Realisierung schulischer Innovationen vermutlich noch stärker zurücktreten würde. Nach einer Analyse des Ist-Zustandes in den folgenden Abschnitten werden im Teil 3 dieser Untersuchung zu den Widersprüchlichkeiten Alternativen aufgezeigt werden.

Bei den folgenden Überlegungen wird davon ausgegangen, daß die Initiierung von Innovationen in bezug auf die Handlungskompetenzen eines Schulrates die eindeutig größte Bedeutung hat, während organisatorische Kompetenzen nur grundsätzliche Voraussetzungen und arbeitsmäßige Erleichterungen schaffen können. Deshalb muß geklärt werden, inwieweit ein Schulrat für alle Unterrichtsfächer so qualifiziert sein kann, daß er aus seiner fachlichen Kompetenz heraus auf die Lehrer verschiedener Fächer innovativ einwirken kann. Neben der grundsätzlichen pädagogischen Kompetenz stellen auch die Fortbildungsaktivitäten inhaltlicher Art einen bedeutenden Aspekt dar, da Schulräte vermutlich desto stärker innovativ tätig sind, je mehr sie sich fortbilden und je größer ihre fachliche Kompetenz ist. Umgekehrt ist ebenso davon auszugehen, daß Schulräte desto restriktiver sind, je mehr sie diese Aspekte ihrer Tätigkeit vernachlässigen, wiewohl es für diese Tendenzen Gründe mannigfacher Art gibt. Ein Indiz für die Vernachlässigung genuin pädagogischer Aspekte und Gesichtspunkte stellt die häufig zu beobachtende Tatsache dar, daß Mitglieder der Schulverwaltung pädagogische Argumente so beanspruchen, wie sie sie für ihre Zwecke am günstigsten beanspruchen können. Zeitgeist und Konstellationen jedweder Art entscheiden, ob das "Bewährte" oder das "Neue" für die Argumentation herangezogen wird. Pädagogik wird dabei zum Spielball der Argumentation. In den nächsten Abschnitten wird auch zu zeigen sein, daß nicht vorrangig durch eine Intensivierung, Verlängerung und Verregelung der Aus- und Fortbildung der Schulräte die Pädagogik eine größere Eigenständigkeit erlangen wird und Innovationen größere Umsetzungschancen bekommen werden, sondern daß dafür ebenfalls eine Änderung des Gesamtkontextes der Schulverwaltung erforderlich ist.

6.1 Fachliche Aus- und Vorbildungsvoraussetzungen

In den Ausführungen zur Rekrutierung von Schulräten wurde bereits die Bedeutung verschiedener Beförderungsvoraussetzungen diskutiert und problematisiert, so daß hier daran angeknüpft werden kann. Generell scheint die Kultusbürokratie von dem Glaubensgrundsatz auszugehen: Wer sich bewährt hat, wird sich auch auf der nächsten Stufe der Hierarchie bewähren und kann deshalb befördert werden. An einen Schulrat werden jedoch ganz andere Anforderungen

als an einen Lehrer gestellt. In dem folgenden Kategorienraster werden die unter innovativen Gesichtspunkten erforderlichen Kompetenzen eines Schulrates den zentralen Innovationsbereichen zugeordnet. Diese sind zwar inhaltlich erweiterungsfähig, eine Erweiterung ändert aber nichts an den Kategorien von Schulratskompetenz. Die einzelnen Zuordnungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern geben vorrangig innerhalb dieser Untersuchung entfaltete Gesichtspunkte wieder. Mindestens sollen sie einen Beitrag zur Überwindung des erziehungswissenschaftlichen Defizites in der Schulrats-"Ausbildung" leisten, indem sie die Richtung andeuten, in die sich eine solche Ausbildung orientieren müßte.

Dimensionierung von Schulratskompetenzen

Innovations- bereiche → Kompetenzen ↓	Unterrichts- analyse	System- beratung	Schulentwick- lungsplanung	Personal- führung
Wahnehmen/ Reflektieren	● Probleme von Lerngruppen und Schulen aus unterrichtlichen und außerunterrichtlichen Situationen erkennen und auf ihre Ursachen zurückführen ● theoretische Lösungen entwickeln ● eigene Problemwahrnehmungskapazitäten analysieren und die der Lehrer zu erweitern versuchen	● Restriktionen fachlicher und persönlicher Art wahrnehmen ● qualitative Bewertungen von Innovationen vornehmen	● unterschiedliche Interessen erkennen ● Berücksichtigung pädagogischer Gesichtspunkte beurteilen ● Schulentwicklungsplanung zur konkreten Verbesserung des Unterrichts in Beziehung setzen	● individuelle Voraussetzungen und Fähigkeiten von Lehrern erfassen ● das eigene Verhalten in bezug auf Personalführung reflektieren und gegebenenfalls korrigieren

Organisieren

Innovations- bereiche → Kompetenzen ↓	Unterrichts- analyse	System- beratung	Schulentwick- lungsplanung	Personal- führung
o r g a n i s i e r e n Initilieren/ Motivieren	● vorwärtsge- richtete An- regungen ge- ben ● Kontakte zwischen Lehr- rern mit ähn- lichen Proble- men und In- teressenlagen beziehungs- weise Fähig- keiten her- stellen ● Fachlitera- tur nennen ● Informa- tionsmöglich- keiten aufzei- gen ● auf Fort- bildungsmög- lichkeiten hinweisen	● Projekte in Konferenzen anregen ● an gegen- seitigen Un- terrichtsho- spitationen mitwirken ● Schwer- punktbildun- gen gemein- sam mit Leh- rern vorneh- men ● im übrigen siehe 1. Spal- te	● durch Ent- wicklung und Aufzeigen von Alterna- tiven Diskus- sionen anre- gen ● beteiligte Gruppen zur Entwicklung eigener Kon- zepte ermu- tigen und hierfür die notwendigen Arbeitsgrund- lagen schaf- fen	● individuel- le Schwer- punktsetzun- gen für die Unterrichts- arbeit der Lehrer anre- gen ● hierfür die notwendigen Vorausset- zungen schaf- fen ● "Karriere"- möglichkeiten und Varian- ten in der Gestaltung des Arbeits- platzes auf- zeigen

Innovations- bereiche → Kompetenzen ↓	Unterrichts- analyse	System- beratung	Schulentwick- lungsplanung	Personal- führung
o r g a n i s i e r e n	● Leistungs-stand und -fähigkeit von Lehrern und Schülern einschätzen ● innovative Ansatzmöglichkeiten isolieren ● Ratschläge und gegebenenfalls Anweisungen geben ● Umsetzung von Vereinbarungen überprüfen	● Unterrichtsplanungen revidieren ● gemeinsam evtl. mit Experten Einföhrung neuer Unterrichtsinhalte in Konferenzen usw. ● Prozeß der unterrichtlichen Umsetzung begleiten	● durch Konsensbildung oder mehrheitlich getroffenen Entscheidungen zur Durchsetzung verhelfen ● gegebenenfalls Korrekturen vornehmen	● Lehrer so einsetzen, daß eine maximale Effizienz erwartet werden kann ● gegebenenfalls auch etwas gegen den Willen der Beteiligten durchsetzen
o r d n e n	● exemplarische Verfolgung des Lernprozesses einer Lerngruppe oder des Unterrichts einer Lehrkraft über einen längeren Zeitraum ● hierzu erforderlichenfalls Durchführung mehrerer Unterrichtsbesuche	● Beobachtung von Prozeßabläufen ● Isolierung von Schwierigkeiten ● Übertragbarkeit überprüfen ● besondere Beobachtung des außerunterrichtlichen "Schullebens"	● aufgrund der Amtsaufortität Umsetzungen kontrollieren ● gegebenenfalls Initiierung von Planungskorrekturen ● Vergleich mit anderen Projekten	● Qualität und Effizienz der eigenen Entscheidungen überprüfen ● aus den Erkenntnissen gegebenenfalls eine Korrektur vornehmen

In der gesamten managementorientierten Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland wird ebenfalls beklagt, daß Qualifizierungsprozesse von Schulräten unangemessen verliefen, weil es kein umfassendes Lehrangebot zur Ausbildung von künftigen Schulräten gebe, wenn einmal vereinzelte Kurzzeitlehrgänge außer Betracht blieben. Es ist kein Wunder, daß weitgehend im Gegensatz zu der hier vertretenen Auffassung der Ruf nach Schnellkursen in Managementtechniken erfolgt. BESSOTH als einer der Vertreter dieser Richtung begründet das folgendermaßen:

„Aufgrund des Fehlens fast jeglicher systematischer Ausbildung für Schulverwaltung bis in die jüngste Zeit erfolgt die Übernahme in die Schulverwaltung bis heute praktisch durch Einarbeiten und Eingewöhnung in die bestehende Verwaltungsstruktur, die relativ unversehrt aus dem 19. Jahrhundert übernommen worden ist. Es wird also gelernt, ein altes Instrument oder einige Aspekte davon zu verstehen und im günstigsten Falle auf diesem alten Instrument auch zu 'spielen'. Schulverwaltungsleute, die durch solche Sozialisierungsprozesse an die bestehenden Verhältnisse angepaßt werden, können damit eigentlich auch nur in den begrenzten Organisationserfahrungen ihrer eigenen Verwaltungspraxis denken.“⁶

Diese Aussage und Auffassung über die verwaltungsmäßige Qualifikation von Schulräten ist von BESSOTH⁷ selbst empirisch belegt worden, indem er feststellte, daß 80 % der befragten Schulräte und Schulleiter keine besondere Vorbereitung für die Schulverwaltung erhalten haben. Als zwangsläufige Folge wird unterstellt, daß kein „Informationsreservoir“⁸ vorhanden sei, um Alternativen zum Status quo zu entwickeln, da Schulräte nicht die entsprechend fundierten organisationstheoretischen Qualifikationen besitzen. Tatsächlich ist mit VOGELSANG⁹ der Lehrer als Schulrat innerhalb der Schulverwaltung zunächst wieder ein „Lehrling“, da bei seiner Ernennung lediglich die bisherige Tätigkeit berücksichtigt wird, statt organisationstheoretische Eignungskriterien, wie Organisationstalent, Blick für weite Zusammenhänge, Personalführungseigenschaften, Begabung zum Initiieren und Fähigkeit zur Innovation anzulegen. Als Folge dieser Qualifizierungsbedingungen müssen die vorhandenen pädagogischen Kompetenzen bei neuernannten Schulräten zwangsläufig zurücktreten, weil sie als Neulinge in der Verwaltung gegenüber den Juristen gezwungen sind, Anpassungsprozesse zu vollziehen. Diesem Verständnis von Schulaufsicht ist kritisch entgegenzuhalten, daß es nicht die vorrangige Aufgabe eines Schulrates sein sollte, Verwaltungsabläufe besonders gut zu beherrschen. Verwaltungsmäßigen Anforderungen wäre mit einem Schlag gerecht zu werden, wenn Schul(aufsichts)ämter und Schulratsbüros mit dem entsprechenden Fachpersonal ausgestattet

werden würden. Darüberhinaus haben die allermeisten Schulräte auf ihren vorhergehenden Dienstposten bereits verwaltungsmäßige Erfahrungen gesammelt, so daß eine vertiefende Qualifizierung schon deshalb zumindest nicht zentral erscheint. BAUMERT¹⁰ ermittelte - wie bereits erwähnt - daß über 80 Prozent der von ihm befragten Schulräte vorher in Schulleitungsfunktionen tätig waren (vgl. Seite 78).

Schulräte haben in ihrer Zeit als Lehrer nicht vorzugsweise bestimmte Fächer unterrichtet. Sie kommen somit aus der ganzen Bandbreite der möglichen Unterrichtsfächer. Die meisten Schulräte haben vor ihrer Ernennung nur ein oder zwei Schulen als Lehrer kennengelernt.¹¹ Im Interesse der Schule wäre es jedoch notwendig und möglich, daß angehende Schulräte zumindest in allen Schulformen unterrichtet haben, über die sie später die Aufsicht führen. Besoldungsrechtliche Gesichtspunkte dürfen hierbei kein Hindernis darstellen; werden sie formuliert, so stärkt dies eher den Verdacht, daß es den Kultusbürokratien mit dem Anspruch so ernst nicht sein kann, daß "die Besten" Schulrat werden. Ältere Schulräte haben in ihrer eigenen Lehrerausbildung zum großen Teil noch alle Fächer "studiert", was zu dem Ruf beigetragen hat, "Spezialisten für das Allgemeine" zu sein. Für sie gibt es deshalb die Kategorie des "Fachfremden" nicht. Teilweise haben sie in achtzehn Fächern eine Prüfung abgelegt.¹² Schon von den ihnen gestellten Rollenerwartungen her müssen sie sich kompetent geben und fühlen, während jüngere Schulräte in dieser Hinsicht bedeutend zurückhaltender sind. Es ist zu vermuten, daß jemand, der achtzehn Fächer "studiert" hat und bei dem das Studium schon lange zurückliegt, in Wirklichkeit für kein einziges Fach mehr die fachdidaktische Kompetenz besitzt. Noch weniger wahrscheinlich ist, daß sich Schulräte fachdidaktische Kompetenz aneignen, wenn sie ihre neue Tätigkeit übernommen haben, weil sich hier ganz andere Anforderungen einstellen, die überprüfbar sind und deshalb zuvörderst erfüllt werden müssen. Im Rahmen dieser Untersuchung ist bereits angeklungen, in welcher Weise sich Schulräte hier "über die Runden retten" (vgl. Seite 153ff. und 167). Der latente Rückzug aus der Fachaufsicht und die Schwerpunktsetzung, Negativabweichungen zu korrigieren - bei "schlechtem" Unterricht läßt sich leicht was finden, was man bemängeln kann - stellen ein sicheres Indiz dar, daß die fachlichen Voraussetzungen für eine fundierte und effektive Beratung der Lehrer nicht mehr ausreichen, so daß unterrichtliche Innovationen noch weniger eingeleitet werden können. Auch HOPF/NEVERMANN/RICHTER¹³ erläutern am Beispiel des "Lehrerechos" - Wiederholung

einer Schüleräußerung durch den Lehrer -, das von Schulräten offensichtlich noch immer überwiegend negativ beurteilt wird, in welcher verkürzten Form und Sichtweise Schulräte mit einem solch fragwürdigen Kriterium umgehen und es unter Umständen zu einer Grundlage der Unterrichtsbeurteilung machen. Auf diese Weise verabschieden sich Kriterien der Unterrichtsbeurteilung und werden schließlich überhaupt nicht mehr hinterfragt, obwohl die Forderung, ein "Lehrerecho" zu vermeiden, blanken Unfug darstellt. Das sogenannte "Lehrer-Echo" kann nämlich gerade in einem Unterrichtsgespräch als wichtige Technik der Gesprächsführung dienen.¹⁴

Wenn weiterhin nach einer Untersuchung¹⁵ innerhalb einer bestimmten Region von siebzehn Schulräten nur acht vor ihrer Ernennung zum Schulrat als Seminarleiter tätig waren und lediglich bei zwei Schulräten die Voraussetzungen gegeben waren, wissenschaftliche Vorgehensweisen in die verwaltungsmäßige Arbeit mit einzubeziehen, dann läßt sich folgern, daß es gegebenenfalls noch immer ohne jede fachliche Weiterqualifikation möglich ist, Schulrat zu werden. Von großer Bedeutung und unveränderter Aktualität ist deshalb die von ZUBKE aufgemachte Rechnung:

"Das Durchschnittsalter der Schulräte beläuft sich auf 54,5 Jahre (...). Nimmt man einen durchschnittlichen Examensabschluß mit 23 Jahren an, so liegt die Auseinandersetzung mit theoretischen Fragen 31 Jahre zurück. Die Differenz zwischen der eigenen wissenschaftlichen Kompetenz und dem gegenwärtigen Informationsstand der Junglehrer, die es zu betreuen gilt, wird dadurch erheblich. Wir gehen davon aus, daß dem Schulaufsichtsbeamten die Zeit zur eigenen Weiterbildung fehlt."¹⁶

Es ist kaum zu vermuten, daß es ehemalige Lehrer in einer bürokratischen Institution einunddreißig Jahre lang schaffen, sich ständig auf dem neuesten Stand zu halten, weshalb mit zunehmendem Alter vermutlich die Fähigkeit zur adäquaten Rezeption der Fachdiskussion abnehmen wird.

Unterrichtsbesuche und -beurteilungen führen Schulräte zwangsläufig als pädagogische Praktiker durch, obwohl sie nicht in jedem Falle so stark von der Entwicklung der pädagogischen Diskussion abgekoppelt zu sein brauchen, wie es die obigen Ausführungen nahelegen. Schulräte bekommen nämlich erstens durch ihr Amt eine Menge an Informationen zugeliefert, und zweitens verfügen sie über

Möglichkeiten, sich zeitliche Ressourcen zu verschaffen, die einem Lehrer mit voller Stundenzahl nicht offenstehen. Deshalb kann die Schulaufsicht selbst verhindern, von der pädagogischen Entwicklung völlig abgehängt zu werden. HOPF/NEVERMANN/RICHTER¹⁷ beurteilen die Situation jedoch zu optimistisch, wenn sie der Schulaufsicht grundsätzlich unterstellen, die wissenschaftliche Entwicklung verfolgen und bis zu einem gewissen Grade auch kontrollieren zu können, was in die Schulpraxis einfließt. Qualifizierungen, die sich unter anderem auch auf Erfahrungen aus der Unterrichtspraxis stützen, sind ohne Einschränkungen höher zu bewerten als Schnellkurse in Managementtechniken. Jedoch reicht Erfahrung allein nicht aus, weil der Begriff fehlinterpretiert werden kann - jeder kann sich auf seine Erfahrung berufen - und nicht die Rezeption und Reflexion der wissenschaftlichen Entwicklung mit einschließt. Junge Lehrer werden häufig auch deshalb von einem Schulrat gar keine adäquate Hilfe bekommen können, weil sie selbst der Wissenschaft noch näher stehen und sich in der neueren Fachdiskussion besser auskennen. Wenn zudem ein Schulrat seit seiner eigenen Lehrzeit unter Umständen nur auf ein oder zwei Fächer spezialisiert ist, kann er vermutlich nur in ihnen eine hilfreiche Beratung aufgrund seiner eigenen Qualifikationen leisten.

Mit zunehmender Dauer verblassen bei Schulräten die Erfahrungen aus der eigenen Schulpraxis. Diese These gilt prinzipiell auch für Seminarleiter. Schulrat HEIZMANN¹⁸ widerspricht dieser Feststellung mit dem Hinweis, daß ein Schulrat wie kaum ein anderer Pädagoge durch Hospitationen und andere Kontakte einen tiefen Einblick in die Unterrichtsarbeit der Schule hat, so daß "seine Grunderfahrungen" - was immer darunter zu verstehen ist - dadurch in einem erheblichen Ausmaß erweitert werden. Eher trifft dagegen die Behauptung zu, daß Schulräte aufgrund ihrer vorrangigen Neigung, Negativabweichungen zu korrigieren, zu einer Nivellierung auf Durchschnittsleistungen beitragen, statt auf eine Verbesserung der Unterrichtsarbeit in den Schulen hinzuwirken. Ein Schulrat sieht zu gleichen oder ähnlichen Inhalten und Lernprozessen unterschiedliche Ansätze und Konzepte, so daß er nach HEIZMANN sozusagen in der Lage ist, das Beste herauszusuchen und es als "Multiplikator" an die Schulen zu verteilen. Diesem Verständnis von Schulratskompetenz und -handeln ist entgegenzuhalten, daß zunächst ein beträchtlicher Unterschied zwischen Unterrichtserteilung und -hospitation besteht. Wenn ein Schulrat beispielsweise auch fünfzig oder mehr Hauswirtschaftsstunden

gesehen und beurteilt haben mag, so hat er im Laufe der Zeit zwar das Fach näher kennengelernt, er besitzt damit aber noch keineswegs die Fähigkeit, es zu unterrichten, was zumindest teilweise eine Voraussetzung für eine adäquate Beurteilung ist. In der Erinnerung bleiben höchstens Abbilder "gelungener" Unterrichtsstunden haften, die sich nach dem Zufälligkeitsprinzip verabsolutieren und dann unter Umständen zum Maß aller Dinge werden. Die Aussagen HEIZMANNs können mithin lediglich vorgeschobene Legitimationsargumente schulrätlichen Handelns darstellen.

Eine weitere Ursache eines pädagogisch-didaktischen Qualifikationsdefizites liegt darin, daß ein Schulrat innerhalb seines Schulaufsichtskreises bis zu vier verschiedene Schularten - Grund-, Haupt-, Real- und Sonderschule - zu betreuen haben kann, die ganz unterschiedliche Anforderungen an ihn stellen, die er allein gar nicht erfüllen kann. Diese Anforderungen können auch kaum durch die bisher praktizierten Formen des Einsatzes von Fachberatern bewältigt werden.

Es stellt eine unbestrittene organisationssoziologische Erkenntnis dar, daß in fachorientierten Organisationen die Ziele dieser von reinen Verwaltungsspezialisten stärker gefährdet werden als von Fachleuten.¹⁹ Es ist aber denkbar, daß ein Schulrat nach seiner Ernennung sozusagen im Status des "Lehrlings" innerhalb der Schulverwaltung leicht dazu neigt, seine fachlichen Ziele zu "vergessen" und dafür im größerem Umfang bürokratische Normen und Zielsetzungen zu übernehmen. Denn gemäß dem Belohnungssystem der Schule, daß derjenige, der aufsteigt, weniger Unterricht erteilt und mehr verwaltet, wird ein gerade ernannter Schulrat Kompetenznachweise gegenüber seinen vorgesetzten Instanzen vor allem innerhalb administrativer Bereiche suchen müssen. Auf diese Weise würden aber die Ziele der Organisation "Schule" gefährdet werden.

Generell scheinen Schulräte bei sich selbst qualifikatorische Schwächen nicht in einem adäquaten Maße wahrzunehmen; aufgrund empirischer Untersuchungen²⁰ kann vielmehr davon ausgegangen werden, daß bei ihnen eine durchgehende Selbstüberschätzung ihrer eigenen Kenntnisse vorliegt (vgl. S. 112ff.). Allerdings scheint dieser Befund aus dem Jahre 1976 heute relativiert werden zu müssen, wenn auch hierzu keine neueren empirischen Untersuchungen vorliegen. So gab aber auf Befragen von TILMANN bemerkenswerterweise ein

ganzes Schulrätekollegium offen zu, "daß sie das eigentlich noch nie gelernt hätten, 'Gespräche' zu führen."²¹ Ein weiteres Indiz für eine korrigierte qualifikatorische Selbsteinschätzung von Schulräten liefern dabei auch Umfragen, die vom HESSISCHEN KULTUSMINISTER in bezug auf die Fortbildungswünsche von Schulräten durchgeführt wurden. Schulräte verspüren danach sowohl ein Fortbildungsbedürfnis im Bereich der Organisation, Analyse und Beurteilung von Unterricht als auch in der Beratung, Beurteilung und Kontrolle von Lehrern. Daneben interessieren vor allem Fragen der Schulentwicklung und der Arbeitsorganisation und Arbeitsweisen im Schulamt. Innovatorische Themenbereiche tauchen als Wünsche offenbar nur in einem ganz geringen Ausmaß auf.²² Es sind demnach gerade die dem direkten Unterricht zuzuordnenden Bereiche, in denen Schulräte Fortbildungsnotwendigkeiten verspüren, obgleich zu erwarten gewesen wäre, daß Schulräte gerade im Bereich des Schulrechts und des betrieblichen Managements die größten Aus- und Fortbildungsbedürfnisse haben.²³ Vorsichtig kann daraus jedoch gefolgert werden, daß ein Schulrat in allen Tätigkeitsbereichen ein mehr oder weniger stark ausgeprägtes Gefühl nicht voll ausgereifter Kompetenz verspürt. In der die Psychostruktur des einzelnen darüber entscheidet, wie diese Probleme verarbeitet werden. Offensichtlich nehmen Schulräte in den Tätigkeitsbereichen, für die sie über die intensivste Vorbildung verfügen, am massivsten eigene Defizite wahr. In diesem Kontext ist ebenfalls die mittlerweile häufiger auftretende Forderung von Schulräten nach einer Verstärkung durch pädagogische Mitarbeiter zu sehen.²⁴ Auch von selten der niedersächsischen Kultusverwaltung wird die Notwendigkeit der Aus- und Fortbildung der Schulräte unterstrichen, allerdings von HEIZMANN/KIESLICH²⁵ mit dem recht lapidaren Argument, daß sonst die Effektivität der Arbeit nachlasse. Wenn dabei zudem proklamiert wird, daß die Teilnehmer in die Planungs- und Vorbereitungsarbeit mit einbezogen werden sollen, damit die Seminare nicht theoretisch zu sehr überlastet sind, macht das deutlich, daß es in solchen Kursen vermutlich nicht nur um Aus- und Fortbildung geht, sondern auch um eine Ausrichtung auf kultusministerielle Ziele und um Weitergaben informeller Information und deren Diskussion. Hierfür kann gegenwärtig allerdings kaum ein Nachweis geliefert werden. Wenn diese Vermutung jedoch tendenziell zutrifft, so macht dies wiederum deutlich, daß es "nicht die fachliche Qualifikation ist, die den Bürokraten zum politischen Befehlshaber werden läßt, sondern die Tatsache, daß er Funktionär der herrschenden Klasse ist."²⁶ Mit

dieser These muß gleichzeitig die Aussage von Max Weber angezweifelt werden, nach der die Einstellung und Beförderung von Beamten allein aufgrund einer fachlichen Prüfung erfolgt und damit nach fachlichen Voraussetzungen vorgenommen wird.²⁷ Da dem nicht so ist, kann es zu Konflikten kommen, wenn "hochspezialisierte Fachleute mit geringem Rang in der Hierarchie ihr Verhalten einerseits an ihrem professionellen Fachwissen beziehungsweise den Forderungen ihrer Fachwissenschaft orientieren, andererseits den Anweisungen weniger kompetenter Vorgesetzter gehorchen sollen."²⁸ In bezug auf die Schule bedeutet die höhere Fachkompetenz bei Stellen mit geringer Befehlskompetenz keine Relativierung der hierarchisch-bürokratischen Binnenstruktur der Schule, sondern mit ETZIONI²⁹ ist genau der Sachverhalt beziehungsweise die Tendenz festzustellen, die sich zunehmend im Verhältnis von Schule und Schulaufsicht anbahnt: Die oberen Instanzen beschränken sich auf Zielvorgaben und Koordination, während die Sachentscheidungen, zu denen alle Konflikte und Probleme des Schulalltags einschließlich des Unterrichts gehören, der Schule selbst überlassen bleiben. Sie orientiert sich in ihren Entscheidungen nicht primär an Anordnungen, Erlassen usw., sondern handelt aus ihrer "vor-Ort-Kenntnis" nach bestem Wissen und Gewissen. Daraus jedoch für die Schule den Schluß zu ziehen, daß die bürokratische Organisationsstruktur durch eine professionelle abgelöst wird, hieße die Voraussetzungen und Bedingungen des Schulalltags zu verkennen.

Nach diesen Ausführungen stellen sich die ausgemachten qualifikatorischen Schwächen und ihre Ursachen so deutlich dar, daß sie auch den höheren Instanzen der Schulverwaltung nicht verborgen sein können. Wenn diese aufgrund organisatorischer Voraussetzungen nur begrenzt leistungsfähig sein kann, so drängt sich die berechnete Frage auf, inwieweit die Behebung dieses Mißstandes überhaupt gewollt ist.

Die verwaltungsmäßigen und pädagogisch-didaktischen Kompetenzen von Schulräten bilden ungünstige Voraussetzung zur Initiierung von schulischen Innovationen. Von sich aus haben Schulräte kaum Chancen, an diesen Verhältnissen etwas zu ändern, weil sie unter anderem wegen ihres Aufstiegsstrebens und ihrer beruflichen Sozialisation besonders stark integrierte Mitglieder eines Systems sind. Innovatives Handeln muß dagegen über eine Emanzipation von Anpassung und Konformitätsdruck zustandekommen, damit der eigene Handlungsspielraum kompetenzadäquat ausgenutzt werden kann.

6.2 Wahrnehmungskapazitäten in der Unterrichtsbeobachtung

Zu Beginn dieses Abschnittes scheint es sinnvoll, zu vergegenwärtigen, daß nur sehr dünne Wissensgrundlagen über Pädagogik und Unterricht vorhanden sind (vgl. Seite 6f.). Folglich konstituieren sich Unterrichtsbeurteilungen zu einem großen Teil aus subjektiven Wahrnehmungen. Für die Initiierung schulischer Innovationen durch die untere Schulaufsicht ist es deshalb bedeutsam, wie Schulräte eine Schule und vor allem ihre Unterrichtsrealität bevorzugt wahrnehmen.

Infolge der gering ausgeprägten Beurteilungsmöglichkeiten von Unterricht empfiehlt DALIN³⁰, daß sich Schulbeurteilung primär auf Selbstbeurteilung - ergänzt durch ein System kollegialer Hilfe von außen - gründen sollte. Da dieser plausible Vorschlag unter den gegenwärtigen Bedingungen von Schule kaum Umsetzungschancen hat, wird in diesem Abschnitt auf eine nähere Ausformung verzichtet und vom bestehenden Zustand ausgegangen.

Unterricht aus Anlaß von Schulratsbesuchen zeichnet sich grundsätzlich durch eine "Verzerrung" unterrichtlicher Realität aus. Dies wird einmal in den meist sorgfältig ausgearbeiteten Unterrichtsentwürfen sichtbar, zum anderen aber auch durch den Versuch des Lehrers, sich durch positives Verhalten im Unterricht in ein gutes Licht zu setzen. Diesen "Vorleistungen" des Lehrers steht faktisch keine Offenlegung der Kriterien gegenüber, die ein Schulrat anlegt. Unterrichtsbeobachtung ist kaum in irgendeiner Weise standardisiert (vgl. Seite 170). Es erfolgt generell keine Messung oder Quantifizierung, obwohl am Ende häufig ein Meßergebnis in Form einer Zensur steht.³¹ HOPF/NEVERMANN/RICHTER formulieren einleuchtend, daß "Schulräte unter dem Druck stehen, mit minimalem Zeitaufwand ein Maximum an Urteilen produzieren zu müssen."³² Die soziale Realität einer Unterrichtsvisitation ist nicht nur durch die Vorgaben des Lehrers geprägt sondern auch durch diesen Beobachtungs- und Beurteilungseffekt. Die gering ausgeprägten Standardisierungsformen haben dabei nur eine untergeordnete Bedeutung, weil - gemäß einer der Grundthesen dieser Untersuchung - Standardisierung keine erhöhte Objektivität gewährleistet und vermutlich durch Standardisierung nur Trivialitäten und Oberflächlichkeiten erfaßt werden, die die Substanz

einer Unterrichtsstunde keineswegs umfassend beschreiben können. Aufgrund dieser Voraussetzungen prägt sich bei Schulräten im Laufe der Zeit ein Bild "vom guten Unterricht" ein, das intersubjektiv erheblich differieren kann und nur unter jeweils einfachen Gesichtspunkten vergleichbar ist, wie noch gezeigt werden wird. Diese "Unterrichtsbilder"³³ stellen die zentrale Steuerungsinstanz bei Unterrichtsbeurteilungen durch Schulräte dar. Für eine innovative Schulaufsicht ist eine Korrektur dieser Unterrichtsbilder unerlässlich. Das kann nur in einem ganzheitlichen Lernprozeß geschehen, in dem neue Kriterien der Unterrichtsbeobachtung zu integrieren versucht werden, und nicht durch Schnellkurse in Managementtechniken. Es erscheint selbst zweifelhaft, ob die gewünschte Korrektur durch Aufbaustudiengänge oder durch ein Kontaktstudium bewirkt werden kann.

Nach TILMANN³⁴ plädiert ein großer Teil derjenigen Personen, die Unterricht beurteilen müssen, dafür, auf detaillierte Einzelvorschriften zu verzichten, wohingegen prozessuale Vorschriften, die eine selbständige, kriterienbezogene Vorgehensweise ermöglichen, eher akzeptiert werden. Dies deutet die Vorliebe von Schulräten zur Anwendung "ihrer" Unterrichtsbilder an.

Schulräte wollen in ihrer Unterrichtsbeurteilung frei bleiben. Sie haben feste Vorstellungen von einem "guten" Unterricht, obgleich alle Richtlinien zur Lehrerbeurteilung den eigentlichen Beurteilungsvorgang offen lassen. Nach POSCHARDT³⁵ hängt es für Schulräte weit mehr davon ab, ob jemand ein guter Lehrer ist, "ob er verantwortungsbewußt, ordentlich, systematisch und aufgabenorientiert, ob er kreativ ist und funktionale Flexibilität besitzt als davon, ob er menschlich, personenorientiert, verständnisvoll und herzlich ist." Schulräte bevorzugen danach den sachlichen und flexiblen Unterrichtsbeamten bedeutend stärker als die Lehrer, die in besonderer Weise bemüht sind, auf die Interessen und Bedürfnisse der Schüler einzugehen. Trotz dieser lediglich tendenziellen Charakterisierung sind die Ursachen offensichtlich. Es ist der ordentliche und flexible Lehrer, der dem Schulrat in jeder Hinsicht am wenigsten Arbeit macht. Sein Unterricht ist klar gegliedert, verfolgt handfeste Ziele, der Klassenraum ist aufgeräumt, und die Mappen der Schüler sind in Ordnung. Bereits der Unterricht läßt sich leicht verfolgen, wenngleich überwiegend nur Oberflächenphänomene wahrgenommen werden. Die Hauptsache ist, daß "nach außen" alles in Ordnung ist. Die

erhebliche Interpretationsbreite, die unter methodologischen Gesichtspunkten allein der Begriff "flexibel" eröffnet, deutet noch einmal auf die große Problematik schriftlicher Befragungen bei Schulräten hin. Dieser Begriff kann sich zwar auch auf die Unterrichtsorganisation beziehen, genauso gut - und wahrscheinlicher noch - aber kann ein Lehrer für einen Schulrat dann flexibel sein, wenn er ohne weiteres bereit ist, eine Abordnung hinzunehmen oder in sonst einer Weise spezifischen Erfordernissen der Schule nachzukommen. Hingegen bestätigt die schulische Alltagspraxis, daß es die "verständnissvollen" Lehrer sind, die aufgrund ihrer Einfühlbarkeit zuviel in Frage stellen und problematisieren, die auch dem Schulrat "die Arbeit machen". Denn erstens gerät er bei Unterrichtsbesuchen in die Situation, Widersprüchlichkeiten des Schulsystems legitimieren zu müssen, die er im Stillen vielleicht selbst sieht, und zweitens sind das die Lehrer, die häufiger Probleme an den Schulrat herantragen, ganz gleich ob es sich um problematische Schüler oder andere schulische Fragen handelt. Es sind immer Angelegenheiten, die "Arbeit machen". Schulräte nehmen den Unterricht am positivsten wahr, in dem alles geordnet und handfest abläuft, weil dies gemäß ihren Vorstellungen auf ein gesamtes Kollegium zurückwirkt. Dies wurde unter anderem aus der Äußerung eines Schulrates deutlich, der ein Kollegium seines Aufsichtskreises folgendermaßen darstellte:

"Das ist ein Kollegium. Da spürt man, daß alle an einem Strang ziehen. Da gibt es keinen Ärger und keine Querulanten. Da weiß jeder, daß wir alle in einem Boot sitzen. Und Sie können mir glauben, da gibt es auch keine unterrichtlichen Probleme. Wer da neu kommt, wird gleich integriert, und er weiß dann sofort, wie es läuft. In solchen Kollegien macht auch die Arbeit noch Spaß." (4/12)

Nicht nur aufgrund dieser Äußerung läßt sich feststellen, daß die oberste Maxime für Schulräte ist, Ärger zu minimieren, und da sie ohnehin in ihrem Aufgabenbereich schon in einem Übermaß mit Konflikten belastet werden, soll sich zumindest bei der Unterrichtsvisitation herausstellen, daß "die Welt noch in Ordnung ist."

Trotz dieser Vorliebe in der Wahrnehmung ist den Schulräten die gesamte Problematik der Unterrichtsbeurteilung zumindest teilweise bewußt. Das übliche Verfahren schafft für Lehrer nur wenig Transparenz, schließt Zufälligkeiten nicht aus und beschränkt sich weitgehend auf Unterrichtsprozesse.

Bedauert wird dabel von Schulräten vor allem, daß das außerunterrichtliche Verhalten von Lehrern, wie Kollegialität, Pünktlichkeit, Mitarbeit in der Schule, Erledigung von Verwaltungsaufgaben nicht immer festgestellt werden könne.³⁶ Aus ihrer eigenen "Schulzeit" wissen Schulräte, daß dies für das Funktionieren des gesamten schulbetriebes eine weitaus größere Bedeutung hat als eine oder zwei aufgebauchte Unterrichtsstunden.

Dabel kontrollieren Schulräte nicht nur das, was leicht kontrollierbar ist, was eine bürokratische Auffassung von Kontrolle implizieren würde, sondern sie beurteilen ebenfalls unterrichtliche Sachverhalte, die in ihrer Komplexität kaum in kurzer Zeit zu erfassen sind, weil sie unter dem Druck stehen, Meßergebnisse abzuliefern. Wenn Schulräte nach HOPF/NEVERMANN/RICHTER³⁷ didaktische und methodische Gesichtspunkte in der Unterrichtsbeurteilung besonders hervorheben, in bezug auf diese Aspekte vermutlich auch erhöhte Wahrnehmungskompetenzen besitzen, so erhärtet dies die These, daß Schulräte in bezug auf eine adäquate fachliche Beurteilung von Unterrichtsstunden der meisten Fächer schlicht überfordert sind. Die Betonung didaktischer und methodischer Gesichtspunkte in der Unterrichtsbeurteilung eröffnet nämlich die günstigsten Möglichkeiten, Allgemeinplätze - oft in den vornehmeren Begriff Alternativen gekleidet - über einzelne Phasen und Aspekte des Unterrichts zu verbreiten, um auf diese Weise nicht in die Position des fachlich "Schwächeren" zu geraten. Ohne einer Fachdeterminanz in der Unterrichtsplanung und -beurteilung das Wort reden zu wollen, reichen die Wahrnehmungskapazitäten nur so weit, wie auch noch das fachliche Verständnis vorliegt. Hierin liegen ebenfalls die Ursachen für die starken "pädagogischen" Gegengewichte gegenüber einer strikt bürokratischen Beurteilung von Unterricht. Der Schulrat fühlt sich hier als Fachmann. Als gleichzeitiger Vertreter der Schulaufsicht bewirkt dies umgekehrt wiederum, daß die Schulverwaltung auch in Bereiche eindringt, die vormals als reine Sphäre der pädagogischen Freiheit von Lehrern galten. Mit der bevorzugten Wahrnehmung lernprozessualer Faktoren und unterrichtlicher Interaktionsformen werden indirekt dafür Signale gesetzt, welche Vorgehensweisen Lehrer in ihrem Unterricht bevorzugt umzusetzen haben.³⁸

Auf eine eher technische Problematik bei der Unterrichtsbeobachtung und -beurteilung durch Schulräte weist CHRISTMANN³⁹ hin,

der durch eine faktorenanalytische Zusammenfassung von Schulratsangaben sechs Faktoren isoliert, die aber kaum bei jeder Unterrichtsbeurteilung von allen Beurteilern beansprucht werden und außerdem nur die Hälfte der Beurteilungsbandbreite von Schulräten ausmachen. CHRISTMANN führt in diesem Zusammenhang Untersuchungen zur Psychologie der Wahrnehmung an, nach denen ein Beobachter nicht mehr als drei Dimensionen gleichzeitig erfassen kann. Das würde bedeuten, daß für eine halbwegs "objektive" Beobachtung einer Unterrichtsstunde zwei Beobachter eingesetzt werden müßten, um eine differenzierte Beurteilung des Unterrichts zu ermöglichen. Übertragen auf den aktuell bestehenden Zustand kann dies nur heißen, daß Schulräte vorzugsweise das in einer Unterrichtsstunde wahrnehmen, was sie wahrnehmen wollen. Und das sind ganz überwiegend die Unterrichtsbilder, die entweder aus der eigenen Ausbildung noch besonders gut im Gedächtnis erhalten geblieben sind oder was der politisch-pädagogische Zeitgeist nahelegt. Dies führt dazu, daß sich zahlreiche Lehrkräfte vorab über die dan so bezeichneten "Marotten" eines Schulrates informieren und dabei beispielsweise folgende Schlüsse ziehen: "Kommt ein eher leistungsbezogenes, kraftbejahendes Menschenbild oder eines mit pädagogischem Optimismus zum Vorschein, so muß damit gerechnet werden, daß milde pädagogische Führung, indirekte Einflußnahme und pädagogischer Pessimismus als Schwächen ausgelegt werden."⁴⁰

Die Wahrnehmung von Schulräten in der Unterrichtsbeobachtung kann auch von externen Faktoren beeinflusst sein beziehungsweise einer informellen zentralen Steuerung unterliegen. So weist CHRISTMANN⁴¹ in seiner bereits zitierten Untersuchung (vgl. Seite 166) nach, daß es auf Bundesländer bezogene, zentral bevorzugte Wahrnehmungsmuster und Beurteilungstendenzen gibt. Nach der von CHRISTMANN vorgenommenen Einteilung finden sich die hessischen Schulräte hauptsächlich in der Gruppe der "Antiautoritäten" wieder, während die "Flexiblen" und "Pragmatiker" hauptsächlich aus Rheinland-Pfalz kommen. Dieses Ergebnis unterstreicht zusätzlich, in einem welch starken Maße die Wahrnehmungen in der Unterrichtsbeobachtung von sachfremden Erwägungen und Aspekten durchzogen sind. Nicht pädagogische Argumente bedingen, nach welchem "Erziehungsstil" Schüler unterrichtet werden, sondern politische Machtverhältnisse und Mehrheitsmeinungen.

Denkbare Auswirkungen der unterrichtlichen Wahrnehmung von Schulräten lassen sich ohne Einschränkungen den Resultaten einer

Studie zur Personalbeurteilung eines großen amerikanischen Konzerns entnehmen:

- Kritik hat einen negativen Effekt auf Leistungsverhalten;
- Lob hat kaum Einfluß in positive oder negative Richtung;
- Verteidigungshaltung aufgrund einer kritischen Beurteilung produziert unterdurchschnittliche Leistung;
- Beratung oder Training am Arbeitsplatz sollte ein alltägliches Verhalten, nicht ein einmaliges Ereignis im ganzen Jahr sein;
- gemeinsame Zielfindung, nicht Kritik, verbessert Leistung;
- (...)
- Mitbestimmung des Kollegen im Zielsetzungsprozeß hilft, günstige Ergebnisse zu erzielen."⁴²

Unter Berücksichtigung der organisatorischen Voraussetzungen der unteren Schulaufsicht bedeutet dies, daß es - streng genommen - folgenlos bleibt, was ein Schulrat im Unterricht wahrnimmt und beurteilt, wenn er im Durchschnitt alle fünf Jahre einen Lehrer für zwei Stunden im Unterricht sieht. Auswirkungen sind dann denkbar, wenn - wie weiter oben ausgeführt - sich beispielsweise eine ganze Landesgruppe von Schulräten einem bestimmten Unterrichtsverständnis verpflichtet fühlt. Dabei kann auch die inzwischen fast überall erfolgte Konzentration der Wahrnehmung auf Unterrichtsabläufe und Lernprozesse nicht ohne Einschränkung positiv gesehen werden, weil sie gegenüber der früheren Praxis der Kontrolle des Lernerfolgs der Schüler durch den Schulrat diesen heute in eine noch stärkere Passivität drängt, was für Lehrer beträchtliche Möglichkeiten der Vertuschung und Kaschierung bietet. So leistet die derzeitige Wahrnehmungspraxis unter Umständen noch einen Beitrag zu einem Grundübel der Schule von heute, nämlich der durchgängigen Oberflächlichkeit des Unterrichts.

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, daß umfangreiche strukturelle Änderungen erforderlich sind, wenn von einem Schulrat wirkungsvoll Initiativen zur Innovation schulischer Alltagspraxis ausgehen können sollen. Weil ein Schulrat gar nicht in allen Bereichen, auf die sich seine Fachaufsicht erstreckt, kompetent sein kann, ist daraus die Forderung nach einer angemessenen Spezialisierung abzuleiten. Denn eine Schulaufsicht kann dort kaum schulische Innovationen initiieren, wenn, wie es sich zum Beispiel bei der Untersuchung ZUBKEs⁴³ herausstellte, innerhalb eines gesamten Verwaltungsbereiches kein einziger Schulrat vorhanden ist, der die entsprechende Lehrbefähigung oder auch nur Unterrichtserfahrung für eine zu beaufsichtigende Schulform besitzt.

Bei der mangelhaften Spezialisierung und dem hohen Arbeitsanfall ist es verständlich, wenn Schulräte kaum Geld für Fachliteratur und Zeitschriften ausgeben und sie sich stattdessen mehr über Rechts- und Verwaltungsvorschriften informieren.⁴⁴ Es ist für sie unmöglich, sich über den Stand der Fachdiskussion permanent und vollständig zu informieren. Dies kann zur Resignation führen, die wiederum zur Folge hat, daß Schulräte in ihrer fachaufsichtlichen Tätigkeit Lehrer nach den während ihrer eigenen beruflichen Sozialisation erworbenen Einstellungen und Erfahrungen beraten oder beurteilen. Aufgrund des hierarchischen Interaktionsverhältnisses kann dabei ein möglicherweise vorhandener Informationsvorsprung vor allem bei jungen Lehrern kaum in innovatives Unterrichtshandeln umgesetzt werden.

Die Konzepte, die bisher zur Behebung des fortbildungsmäßigen und fachspezifischen Dilemmas entwickelt wurden, haben nahezu ausschließlich als letztes Resultat, daß neben einer Spezialisierung und Differenzierung der Aufgaben von Schulräten eine spezielle Ausbildung unter Einbeziehung neuer Wissenschaftszweige erfolgen muß. Verbesserungsvorschläge wie die vom "Schulrat auf Zeit", der von Zeit zu Zeit wieder in die Schule zurückkehren soll, um sich den Praxisbezug zu wahren,⁴⁵ erscheinen höchst problematisch und besitzen keine Chance, gegenwärtig realisiert werden zu können.

Desgleichen mutet die Forderung, ein Schulrat solle in seinem Schulaufsichtskreis selbst für die Lehrer Fortbildungsveranstaltungen durchführen,⁴⁶ unter den bestehenden Bedingungen bereits realitätsfern an, wenn allein die wachsenden Aufgaben eines Schulrates in den Blick genommen werden.

Die Wahrnehmungskapazitäten von Schulräten in der Unterrichtsbeobachtung und die hier aufgeführten fortbildungs- und fachspezifischen Voraussetzungen ihrer Kompetenz stellen sich insgesamt als eher innovationsbehindernden Faktor dar. Auch nach SCHWAB⁴⁷ bleiben deren Kapazitäten zunehmend hinter den fachlichen Anforderungen zurück. Änderungen ließen sich auf einem einfachen Weg durch eine Umorganisation der Schulverwaltung herbeiführen. Daß dies nicht geschieht, hat zum einen seine Ursache darin, daß die oberen Instanzen der Schulverwaltung solche Einrichtungen offen-

sichtlich nicht für notwendig halten, weil sie aufgrund der bürokratischen Organisationsstruktur der Schule der unteren Schulaufsicht keinen dynamischen Charakter zusprechen wollen, insofern das Verständnis vorherrscht, es bräuchte nur etwas Vorgegebenes verwaltet zu werden. Zum anderen ist zu vermuten, daß Schulräte selbst nicht übermäßig an Fortbildung interessiert sind, wenn sie bereits längerfristigen gezielten Qualifizierungsmaßnahmen distanziert gegenüberstehen.

6.3 Rezeption parlamentarischer und administrativer Vorgaben als Orientierungspunkte durch Schulräte

Bevor in diesem Abschnitt auf die Kernproblematik eingegangen wird, scheint es angemessen, den grundsätzlichen Charakter parlamentarischer und administrativer Vorgaben herauszuarbeiten.

Lange Zeit herrschte stillschweigend allgemeine Einigkeit darüber, was Schüler in der Schule lernen sollten. Eltern, Lehrer und die Öffentlichkeit nahmen hin, was von der Kultusbürokratie vorgegeben wurde. Erst Anfang der siebziger Jahre änderte sich dies, als die alten stofforientierten Pläne durch lernzielorientierte Rahmenrichtlinien ersetzt wurden. Dies geschah zuerst in Hessen. Der "Schulfriede" war mit dieser Ablösung der Stoffpläne durch lernzielorientierte Curricula vorbei, indem die Frage auftauchte, wozu und warum die Schüler was lernen sollten. Das Legitimationsproblem wurde für die Richtlinienersteller zu einer zentralen Frage. Ein Konsens darüber, was Schüler in der Schule lernen sollen, ließ sich zwischen allen Beteiligten nicht mehr herstellen. Deshalb galt es ab jetzt, einen Minimalkonsens zu erreichen, der nach allen Seiten offen war.

Der vor dem Inkrafttreten des Niedersächsischen Schulgesetzes im Jahre 1974 heftig umstrittene § 2 "Bildungsauftrag der Schule", der nach nunmehr vierzehn Jahren ebenfalls einer Fortschreibung bedarf, stellte nicht einmal einen solchen Minimalkonsens dar. In ihm wird

die Notwendigkeit der kritischen Auseinandersetzung mit der Umwelt proklamiert. Er will der zunehmenden Demokratisierung der Gesellschaft in ihrer Interdependenz zur Schule Rechnung tragen und enthält die Aufforderung, daß die Schüler fähig werden sollen, auch nach Beendigung ihrer Schulzeit ihre Fähigkeiten ständig weiterzuentwickeln.

Der Bildungsauftrag setzte ein richtungsweisendes Zeichen. Denn generell besteht ein einmütiger Konsens in der Schulrechtsdiskussion, daß die Schule noch nicht auf einer hinreichenden parlamentarischen Grundlage steht und daß Gesetze deshalb in einem zunehmenden Maße Verwaltungsvorschriften ablösen müßten.⁴⁸ Die unzureichende gesetzliche Grundlage des Schulwesens wird ebenfalls von Gerichten sehr häufig bemängelt. Sie hat unter anderem dazu geführt, daß Schulprozesse in den letzten Jahren so häufig von der Schule verloren wurden.⁴⁹

Obgleich aus verständlichen Gründen in einem Gesetz keine dezierten Aussagen über fachdidaktische Inhalte gemacht werden können, sind durch den "Bildungsauftrag der Schule" doch bestimmte Inhalte vom Unterricht ausgeschlossen. Das sind nach der in dieser Untersuchung vertretenen Auffassung solche, die nicht die im "Bildungsauftrag der Schule" aufgeführten und anzustrebenden Qualifikationen fördern, sondern beispielsweise reine Reproduktionsleistungen fordern. Diese These wäre auf Unterrichtssituationen anwendbar, in denen von Schülern verlangt werden würde, unkritisch historische Daten auswendig zu lernen oder im Erdkundeunterricht möglichst viele Städte, Länder, Flüsse eines Landes usw. aufzählen zu können. Denn es heißt im "Bildungsauftrag der Schule" unter anderem wörtlich:

"Die Schüler sollen fähig werden, die Grundrechte für sich und jeden anderen wirksam werden zu lassen, die sich daraus ergebende staatsbürgerliche Verantwortung zu verstehen und zur demokratischen Gestaltung der Gesellschaft beizutragen,

Konflikte vernunftmäßig zu lösen, aber auch Konflikte zu ertragen, sich Informationen zu verschaffen und sich ihrer kritisch zu bedienen,

Ihre Wahrnehmungs-, Empfindungs- und Ausdrucksmöglichkeiten zu entfalten und sich im Berufsleben zu behaupten."

Diese hohen Ziele, die sich in ähnlicher Form auch in anderen Landesschulgesetzen finden, machen deutlich, daß gesetzliche Ansprüche der schulischen Realität weit voraus sind. Das sich aus der Differenz von gesetzlichem Anspruch und schulischer Realität ergebende Innovationspotential wird von Lehrern und Schulräten nicht ausgeschöpft, so daß Innovationsrückstände gegenüber den parlamentarischen und administrativen Vorgaben bestehen. Es stellt sich somit die Frage nach der Funktion dieser Ansprüche.

Wenn gesetzliche Ansprüche für schulische Praxis folgenlos bleiben, erscheint es erlaubt, diesen Ansprüchen den Charakter von "Slogans" zuzuweisen, mit denen sich alle Beteiligten identifizieren können. Nach H. L. MEYER⁵⁰ sind Slogans folgende Eigenschaften zuzuweisen: Slogans stellen vage Zielformeln und Normen dar. Sie dienen der Konsensbildung und Konsenserhaltung und sollen der Erziehungspraxis lediglich eine gewisse "Richtung" geben, sie sind präskriptiv und vieldeutig. Solange sie nicht interpretiert werden, können sie einander nicht widersprechen. Slogans werden nicht widerlegt, sondern sie lösen sich auf, sobald sie ihre Attraktivität verloren haben. Sie bleiben leer und ohne Aussagekraft, und gerade in ihrer Vagheit liegt die Stärke von Slogans. Sie haben keinen theoretischen Gehalt, und ihre Existenz fußt lediglich darauf, daß sie ästhetisch oder moralisch als wertvoll empfunden werden.

Diese Zusammenfassung der Charakterisierung von Slogans nach H. L. MEYER ermöglicht es, auch für den Bildungsauftrag des niedersächsischen Schulgesetzes, der innerhalb der Bundesrepublik Deutschland einen der fortschrittlichsten Ansprüche von Schule darstellt, nachzuweisen, daß dieser in weiten Teilen einen reinen Slogan-Charakter hat. Kein Lehrer und kein Schulrat werden dagegen etwas einwenden, sondern ohne Einschränkungen unterstützen, daß es eines der höchsten Ziele der Schule ist, daß Schüler sich im Berufsleben behaupten können, und zwar dies, weil der Begriff "behaupten" eine uneingeschränkte Attraktivität besitzt. Konflikte hingegen tauchen erst dann auf, wenn dieser Begriff für die unterrichtliche Umsetzung interpretiert wird. Aufgrund der weitgehenden Interpretationsmöglichkeiten liegt es vor allem beim einzelnen Schulrat, zu beeinflussen, in welcher Weise Lehrer dieses Ziel bei den Schülern anstreben sollen, das heißt, ein Schulrat hat die Möglichkeit, durch eine Interpretation parlamentarischer und administrativer Vorgaben auf innovative Komponenten im Unterricht hinzuwirken. Ein anderer Slogan stellt der in den letzten Jahrzehnten übermäßig strapazierte Begriff

"Emanzipation" dar. Immer wieder als Anspruch formuliert, hat sich allein dadurch an der schulischen Realität nur wenig geändert. Lediglich der Begriff ist verschlissen worden.

Die Diskrepanz zwischen den parlamentarischen und administrativen Vorgaben und der Unterrichtsrealität deutet darauf hin, daß neben den offiziellen Zielen der Schule Faktoren existent sind, die der adäquaten Realisierung dieser Ziele entgegenstehen. Die quasi inoffiziellen Ziele, die unter anderem durch die Organisationsstruktur der Schule und ihrer Verwaltung festgelegt werden, stellen die zentrale Ursache dafür dar, daß die proklamierten Ziele nicht eingelöst werden. ETZIONI⁵¹ unterscheidet hierzu zwischen "vorgegebenen" und "tatsächlichen" Zielen einer Organisation, was nicht zu verwechseln ist mit beabsichtigten und unbeabsichtigten Zielen, weil sowohl die vorgegebenen als auch die tatsächlichen Ziele in jedem Falle beabsichtigt sind. PUTZ⁵² entwickelt eine dynamische Auffassung von Organisationszielen, nach der zum Beispiel die Organisationserhaltung gegenüber den proklamierten Zielen zum eigentlichen Ziel wird. Weiterhin besteht nach PUTZ die objektive Schwierigkeit, Ziele der Schule exakt und operationalisiert in Gesetzen, Erlassen usw. so zu bestimmen, daß sie nachprüfbar werden. Durch diese Unbestimmtheit erhalten die Sekundärziele aber gerade einen hohen Bedeutungszuwachs.

DALIN⁵³ stellt in diesem Zusammenhang fest, daß unklare Ziele in den allermeisten Ländern ein charakteristisches Merkmal der allgemeinbildenden Schulen darstellen. Er führt diese Tatsache unter anderem darauf zurück, daß von der Schule zuviel verlangt wird. Es tauchten ständig neue Ziele auf, während die alten beibehalten werden. Die Schule solle zugleich Triebkraft des Fortschritts und für die Aufrechterhaltung der Kultur verantwortlich sein. Daneben müßten diese Ziele mit begrenzten Mitteln erreicht werden. Gerade weil der Schule deshalb fast unlösbare Aufgaben auferlegt seien, so wird argumentiert, müßten ihre Ziele allgemein und unklar formuliert werden. Auf diese Weise entstünden vielfältige Deutungsmöglichkeiten. Für DALIN müssen die Ziele der Schule allerdings in einer pluralistischen Gesellschaft auch deshalb allgemein bleiben, weil der Schulbesuch obligatorisch ist.

Ziele werden damit auch aus politischen Gründen absichtlich so unspezifisch gehalten, daß sich unterschiedliche Meinungen noch

immer mit ihnen identifizieren können. Dies muß auch bei den obigen Ausführungen zu den niedersächsischen Bestimmungen mitbedacht werden. Es ist nicht schwer, Ziele wie Chancengleichheit, Mündigkeit usw. gutzuheißen beziehungsweise sich mit ihnen zu identifizieren, wenn die Umsetzung dem einzelnen Lehrer überlassen bleibt, oder wenn ein Schulrat während eines konkreten Unterrichtsbesuches weitgehend frei interpretieren kann, wie die ihm unterstellten Lehrer diese Begriffe umzusetzen haben. So läßt sich leicht Hilfsbereitschaft als oberstes Ziel der Schule deklarieren, während rigide Auslesemechanismen das Konkurrenzdenken kultivieren.⁵⁴ Viele Erziehungsziele stellen nichts anderes als leere Worthüllen dar. Nach BRIESE⁵⁵ müssen selbst die Inhalte der Ausbildung allgemein bleiben, damit der Eindruck der Orientierung am Gemeinwohl erhalten bleibt. Änderungen in der Schule würden dadurch erschwert, daß die "konservative Seite" zunächst immer die rechtliche Dimension für sich beansprucht, wobei außerdem Neuerungen mehr Geld kosten als Erhaltung und diese zudem sofort "besser" sein sollen als das, was sie ersetzen. Zwar ist richtig, daß die Inhalte der Schule heute allgemein bleiben, aber allein mit einer Präzisierung und Konkretisierung wird sich schulische Realität kaum nachhaltig ändern lassen.

Eine sinnvolle und präzise Konkretisierung des gesetzgeberischen Willens, die auch für Lehrer und Schulräte eine hilfreiche Orientierung darstellen kann, wird indes in Artikel 56, Absatz 5 der Verfassung des Landes Hessen vorgenommen, wenn es dort heißt, daß innerhalb des Geschichtsunterrichts "die großen Wohltäter der Menschheit, nicht aber "Feldherren, Kriege und Schlachten" in den Vordergrund zu stellen sind.⁵⁶ Auch dies schränkt allerdings noch in keiner Weise die generelle Feststellung PÜTZs ein:

"Nichtsdestoweniger lassen die vorgegebenen offiziellen Schulziele eine Breite von Interpretationsmöglichkeiten zu - die sich in den relativ differierenden Auffassungen der Lehrer über Zielsetzungen zeigt -, daß hieraus die starke Verhaltenskonformität und Angepaßtheit von Schülern aber auch Lehrern allein nicht geklärt werden kann. Wenn Mündigkeit und Autonomie des Lernenden praktisch seit den preußischen Reformen als Ziel der staatlichen Schule proklamiert werden, die Ergebnisse der Schulerziehung aber in einem strukturellen Widerspruch dazu stehen, muß davon ausgegangen werden, daß es sich dabei nicht um eine unbeabsichtigte Folge - ungeplant und unvorhergesehen - handelt, sondern um die Realisierung konkreter Absichten der die Schule beaufsichtigenden und leitenden Instanzen."⁵⁷

Es muß bezweifelt werden, daß Schulräte bei der von PÜTZ unterstellten Realisierung konkreter Absichten als Aufsichtsinstanz eine wesentliche Rolle spielen. Dafür können sie die Rahmenbedingungen der Schule zu wenig beeinflussen und sind sie bei Unterrichtsbesuchen jeweils nur mit einem kleinen Ausschnitt schullischer Realität befaßt. Hingegen ist davon auszugehen, daß Schulräte sehr genau über Mißstände in der Schule und dergleichen Bescheid wissen, und hier erhärtet sich die These, daß Schulräte den Widerspruch von Anspruch und Realität ganz einfach ertragen, unter Umständen auch "ganz gut" ertragen können, beziehungsweise sich nicht weiter Gedanken darüber machen, weil ihnen ihre begrenzten Handlungsmöglichkeiten in diesem Bereich als Alibiargument dienen können.

PÜTZ⁵⁸ ist hingegen nur begrenzt zuzustimmen, wenn er behauptet, daß die Schulbürokratie mehr und mehr versuche, durch Lehrpläne und Richtlinien den Unterricht zu kontrollieren, so daß der Grad selbstbestimmter didaktischer und curricularer Entscheidungen für den Lehrer ständig kleiner und ihm die eigene Gestaltung des Unterrichts immer mehr aus der Hand genommen werden. Das Gegenteil scheint eher der Fall zu sein, weil die Kultusbürokratie - selbst wenn sie es wollte - kaum in der Lage wäre, die Realisation der von ihr vorgegebenen Pläne vollständig zu kontrollieren. Der Effektivität zentraler Vorgaben von Richtlinien und Handlungsanweisungen sind damit Grenzen gesetzt, und PÜTZ gesteht dies auch in dem obigen Zitat ein, wenn er selbst die Wirkungslosigkeit von herausgegebenen Richtlinien in bezug auf ihre Realisation kritisiert.

Zu dem Widerspruch von "vorgegebenen" und "tatsächlichen" Zielen gesellen sich als weitere Komponenten die Unsicherheit, daß kaum präzise vorhersagbar ist, welche Qualifikationen für die Schüler in der Zukunft von Bedeutung sind, und die Aussicht, daß ein Teil der Schüler kaum einen Arbeitsplatz finden wird. Insofern ist es mittlerweile in jeder Hinsicht eine unvertretbare Forderung, daß das Bildungswesen sich den Zwecken der Produktion unterordnen solle.⁵⁹ Rückzugstendenzen aus der fachaufsichtlichen Tätigkeit und die vornehmliche Beschränkung auf die Korrektur von Negativabweichungen deuten deshalb möglicherweise auch eine gewisse Orientierungslosigkeit und Zweifel von Schulräten an, welche Vorgaben für sie "tatsächlich" Relevanz besitzen sollten, weil ihnen nicht verschlossen

bleiben kann, daß die hochgestochenen parlamentarischen und administrativen Vorgaben von der Schule nicht erreicht werden, beziehungsweise erreicht werden können. Zudem wird die Realisierung fortschrittlich klingender Richtlinien obendrein durch häufige Eingriffe der Kultusadministration erschwert.

Eine weitere Folge der überwiegenden Vagheit und Abstraktheit von Richtlinien ist, daß inhaltliche Ziele formal zwar als erreicht nachgewiesen werden können, aber unter Umständen in einem inhaltlich völlig anderen Sinn und auf einem den Intentionen der Richtlinien diametral entgegengesetzten Weg realisiert wurden. Die Ursache hierfür liegt auch darin, daß Arbeits- und Interaktionsformen zwischen Lehrern und Schülern in Richtlinien aus Gründen des Umfanges weitgehend ausgeklammert bleiben müssen.

Die alleinige Festsetzung von Inhalten in Bildungsplänen begründet sich ebenfalls darauf, daß inhaltliche Festlegungen der formalen Kontrolle leichter zugänglich sind als beispielsweise methodische. Das Argument der Vereinheitlichung kann nicht stichhaltig bleiben, da die Erarbeitung von Denkmethoden, inhaltsunabhängigen Qualifikationen usw. auf einer qualitativ höheren Ebene anzusiedeln ist als die Erarbeitung reiner Inhalte.

Die inhaltliche Dominanz in den administrativen Vorgaben auf der Ebene der Richtlinien führt bei Schulräten zu Tendenzen der Normalkontrolle. Wenn keine Abweichung vom Lehrplan festzustellen, der entsprechende "Stoff" behandelt und dieses schriftlich durch Schulpläne, Klassenbücher usw. dokumentiert ist, ist einer adäquaten Kontrolle Genüge geleistet. Umgekehrt brauchen sich Lehrer kaum weiter zu legitimieren, wenn sie sich streng an Vorschriften beziehungsweise Richtlinien gehalten haben. Detaillierte Rahmenvorgaben bewirken mithin nicht nur eine grundlegende Tendenz zur Oberflächlichkeit, sondern verhindern darüberhinaus eine konsequente Innovationsorientierung, weil Lehrer und Schulrat der Verantwortung für das, was sie machen oder beobachten, weitgehend entzogen sind. Daß die Existenz detaillierter Rahmenvorgaben keine naturgesetzliche Notwendigkeit darstellt, läßt sich leicht am Beispiel Englands zeigen, wo es (noch!) keine allgemeinbildenden, überregionalen Lehrpläne gibt.⁶⁰ Hierauf wird noch im Teil 3 dieser Untersuchung zurückzukommen sein. Die Vagheit von Erziehungszielen in Lehrplänen wird an anderer Stelle⁶¹ auch damit erklärt, daß dadurch die Lehrer vor der öffentlichen Kontrolle geschützt werden.

"Zumindest besteht die Gefahr, daß damit die Schule als Organisation den möglichen Korrekturen durch öffentliche Kritik entzogen wird und statt einer verbesserten Sicherung des einzelnen Pädagogen gegen unqualifizierte Beurteilungen dessen Unterwerfung unter die Interessen übergeordneter Bürokratie verfügt werden soll."⁶²

Dieser Schutz bezieht sich aber nicht nur auf die Lehrer, sondern mit allen seinen Konsequenzen ebenso auf Schulräte und ebenfalls die ihnen übergeordneten Instanzen, für die die Kontrolle der korrekten Einhaltung von Richtlinien eine wichtige Entlastungsfunktion hat. Wenn überprüft ist, daß inhaltlich korrekt unterrichtet worden ist, ergeben sich keine weiteren Legitimierungsnotwendigkeiten.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß die in den bestehenden Gesetzen und Richtlinien formulierten Ansprüche im heutigen Unterricht nicht eingelöst werden. Hierfür wäre eine bedeutend stärkere innovierende Tätigkeit von Lehrern und Schulräten erforderlich. Wegen der mangelnden Kontrollierbarkeit bestehen aber im Unterricht darüber hinaus noch weit größere Freiräume, die innovativ genutzt werden könnten, ohne damit gegen Gesetze und Richtlinien zu verstoßen.

HOPF/NEVERMANN/RICHTER⁶³ haben untersucht, wie Schulräten die Durchsetzung normativer Anforderungen an das Schulwesen, die unterhalb der Ebene formeller Regelungen und Lehrpläne eine Rolle spielen, gelingt. Demnach erfüllt die Schulaufsicht ihre Aufgabe, gesellschaftliche Anforderungen an die Schule zu vermitteln, grundsätzlich dadurch, daß sie sie in pädagogische transformiert.⁶⁴ Schulräte sind nach HOPF/NEVERMANN/RICHTER offenbar in der Lage, Lehrpläne in ihrer fachlichen Qualität adäquat zu bewerten⁶⁵, wenngleich diese Aussage durch die vorliegende Untersuchung nicht uneingeschränkt bestätigt werden kann. Es erscheint nämlich zweifelhaft, aus der Tatsache, daß Rahmenpläne, die fünfundsiebenzig Jahre und älter sind und von den Schulräten deshalb in ihrer Bedeutung sehr gering eingeschätzt werden, auf eine umfassende Beratungskompetenz zu schließen. Auch die von HOPF/NEVERMANN/RICHTER⁶⁶ getroffene Feststellung, daß nicht das Abweichen vom Lehrplan zu einem Eingriff durch den Schulrat führe, sondern wie dieses Abweichen begründet werde, kann nicht als Nachweis einer adäquaten Rezeptionskompetenz von Lehrplänen und dergleichen interpretiert werden. Wenn Schulräte eine solche Aussage treffen, heißt das in den allermeisten Fällen, daß sie sich mit den angebotenen Begründungen begnügen, und zwar zwangsläufig begnügen müssen, weil

Lehrer aufgrund ihrer Fachkompetenz bisweilen Schulräten auch Dinge "verkaufen" können, bei denen die inhaltliche Substanz nicht sofort und ohne weiteres nachprüfbar ist. Insgesamt kann daran festgehalten werden, daß bei Schulräten die Neigung zu einer formalistischen Rezeption offizieller Vorgaben besteht.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung stellt die folgende Äußerung eines Schulrates deshalb eher eine Ausnahme dar:

"In Rahmenrichtlinien sind doch die ersten fünf Seiten die wichtigsten. Der Rest sind doch eigentlich nur Vorschläge. Es geht doch um die Konzeption." (9/34)

Aus dieser Bemerkung spricht eindeutig das Ansinnen, schulische Innovationen voranzutreiben und Lehrer für ihr unterrichtliches Handeln stärker in die Verantwortung zu bewegen. Hier liegt keine Blendung durch Slogans, sondern die Überzeugung vor, daß eine adäquate Rezeption konzeptioneller Fragen eines Faches beispielsweise anhand von Rahmenrichtlinien die Professionalisierung eines Faches voranbringen kann.

Demgegenüber wirkt der größere Teil der Schulräteschaft so auf die Schule ein, daß der Status quo begünstigt wird. Die konforme Rezeption offizieller Vorgaben leistet dazu den entsprechenden Beitrag. Schulräte vermeiden auf diese Weise von vornherein, sich selbst gegebenenfalls disziplinarischen Maßnahmen aussetzen zu müssen. Hierzu wird sehr anschaulich bei HOPF/NEVERMANN/RICHTER⁶⁷ nachgewiesen, daß Schulräte bei vergleichbaren politischen Systemen bisweilen sehr genau darauf achten, daß die "Ausgewogenheit" erhalten bleibt, während es nie kritisch angemerkt wird, wenn "westliche" Verhältnisse zu positiv dargestellt werden.

So läßt sich zusammenfassend feststellen, daß Schulräte als "Wächter des allgemeinen politischen Konsenses"⁶⁸ innerhalb der Bundesrepublik Deutschland auftreten. In eben diesem Sinne werden auch die offiziellen Vorgaben rezipiert. Obwohl deshalb theoretisch erhebliche Innovationsspielräume für Schulräte vorhanden sind, wenn diese den konkreten Text offizieller Ansprüche wörtlich nehmen würden, kommt es in der Realität nicht zu einer solchen Umsetzung. Schulräte beschränken sich auf eine Populär-Interpretation und sank-

tionieren lediglich erhebliche Abweichungen von offiziellen Vorgaben. Das innovative Potential theoretischer Ansprüche bleibt damit überwiegend ungenutzt.

6.4 Restriktion und Innovation

Nach den Ausführungen des vorhergehenden Abschnittes würden in der Schule bereits innoviert werden, wenn lediglich die offiziellen Vorgaben und verbindlichen Richtlinien von den Lehrern beachtet und konsequent im Unterricht angestrebt werden würden. Im folgenden wird problematisiert, inwieweit ein Schulrat für eine aktive Innovationsbehinderung - hier gekennzeichnet durch den Begriff Restriktion - verantwortlich gemacht werden kann und welche Mittlerfunktion er im gesamten Innovationsprozeß einnimmt.

Eine adäquate Erfassung des Verhältnisses von Restriktion und Innovation in bezug auf Schulratshandeln kann nicht vorrangig durch eine Interpretation von Einzelbeispielen erfolgen. So wird sich beispielsweise ein Schulrat kaum in der Art und Weise restriktiv verhalten, daß er bei Unterrichtsbesuchen usw. vorgegebene Lernziele zu unterbinden sucht. Restriktionsverhalten von Schulräten ist vielmehr vornehmlich in einem strukturellen Zusammenhang zu analysieren. Es wird primär durch die Verschränkung der Instanzen der Schulverwaltung verursacht. Auch bei einem extrem konservativen und Innovationsfeindlichen Selbstverständnis aufgrund einer bürokratischen Persönlichkeitsstruktur werden Innovationen von Schulräten, die bereits in offizieller Form vorgegeben sind, kaum verhindert. Es ist darüberhinaus, abgesehen vom Schulrat, weder möglich noch sinnvoll, einzelne Ebenen der Schulverwaltung isoliert zu betrachten, weil der teilweise ferngesteuerte Schulrat Teil einer gesamten Schulverwaltung ist. Wenn deshalb eine Schulverwaltung, von der ministeriellen Ebene ausgehend, eine Konfliktvermeidungsstrategie anwendet, weil sie von den gesellschaftlichen Machtgruppen nicht unabhängig ist, so sorgt sie damit für eine Stabilisierung des Status quo und verhindert oder erschwert Innovationen.⁶⁹ Ein Schulrat hat demnach Entscheidungen von oben zu vertreten und für ihre Durchführung zu sorgen, auch wenn er sich selbst nicht mit ihnen identifizieren kann.

Wie bereits dargelegt, werden Schulräte vorwiegend aus besonderen Anlässen fachaufsichtlich tätig. Aufgrund der bestehenden Aufsichtsrelationen könnten sie Innovationen, die von Lehrern initiiert werden, ohnehin nur in einem äußerst geringen Maße behindern. Dagegen gibt es aber Bereiche, die sehr restriktiv auf den Unterricht einwirken können und bei denen Schulräte trotz besseren Wissens vorgegebene Richtlinien umzusetzen haben. Die Forderung von Schulräten nach mehr Selbständigkeit und einem größeren Freiheitsspielraum gegenüber vorgesetzten Instanzen ist deshalb leicht nachzuvollziehen,⁷⁰ sie bleibt aber häufig aus, da entsprechend den bürokratischen Spielregeln gilt, daß solche von oben kommenden Restriktionen, die nicht im eigenen Entscheidungsbereich liegen, "toleriert" werden, da es der eigenen Karriere förderlicher ist, wenn Kritik unterbleibt und keine Innovationen initiiert werden, die den Plänen und Interessen der höheren Instanzen entgegenstehen könnten.⁷¹

Der DEUTSCHE BILDUNGSRAT⁷² charakterisiert die Schulverwaltung als eine Bürokratie, die durch Organisations- und Geschäftsverteilungspläne durchgegliedert ist, als wären nur immer wieder klar überschaubare und nach Zuständigkeitsbereichen trennbare Aufgaben zu erledigen, wobei der in diesen Geschäftsverteilungsplänen vielfach verwendete Begriff Angelegenheit andeutet, daß die Schulverwaltung nahezu ausschließlich reaktiv tätig wird. Das daraus resultierende Selbstverständnis, daß nur die laufenden Geschäfte zu erledigen seien, also lediglich etwas verwaltet werden müsse, verdeutlicht die inhärente Tendenz zur Bewahrung des Status quo. Dieses wirkt sich zu einem gewichtigen Teil auf ein Restriktionsverhalten von Schulräten aus. Da einzelne Stellen der Schulverwaltung vielfach nicht situationsgerecht entscheiden, weil sie die Tragweite ihrer Entscheidungen nicht ermessen können, ist der Ruf nach einer unmittelbaren Verwaltung verständlich.⁷³ Gegenwärtig ist es aufgrund der bestehenden Rahmenbedingungen nur erschwert möglich, daß wirksame, den konkreten Unterricht grundsätzlich positiv verändernde Entscheidungen aufgrund der erlangten Kenntnisse "vor Ort" über Schulräte durch die Schulverwaltung getroffen werden. Der Handlungsspielraum der Schulräte bleibt darauf beschränkt, was durch Organisations- und Geschäftsverteilungspläne nicht geregelt wird oder sich einer Regelung entzieht. Die durch das innere Organisationsprinzip bedingte strukturelle Unfähigkeit der Schulverwaltung kann leicht zu einem

willentlichen Restriktionsverhalten der Organisationsmitglieder führen, um die eigene Erkenntnis und Einsicht in jene strukturell begründete Unfähigkeit zu verdrängen, die den eigenen Handlungsspielraum beschränkt. Dieses hat die möglicherweise weitreichende Konsequenz, daß die Mitglieder der Schulverwaltung eine Demokratisierung der Organisation Schule zu verhindern suchen. Sie befürchten nämlich als Folge daraus einen allgemeinen Macht- und Prestigeverlust - eine Gefahr, die, realistisch betrachtet, in keiner Weise gegeben ist - und das Zutagetreten der geglaubten eigenen Unfähigkeit, die in Wirklichkeit strukturell begründet ist.⁷⁴

Die gegenwärtigen restriktiven Rahmenbedingungen in der Schule und Schulverwaltung können hingegen nur unter Einbeziehung der Schulräte korrigiert werden. Schulräte können innerhalb ihres Handlungsspielraumes auf die Institution Schule innovativ und demokratisierend wirken, indem Entscheidungsprozesse eine breite Basis erhalten. In einem möglichen Umwandlungsprozeß hätten Schulräte die Aufgabe, durch unterrichtsorganisatorische Maßnahmen und die Gestaltung weiterer entsprechender Voraussetzungen die eigentliche Grundlage für eine innovative Schulpraxis zu schaffen.

Durch ihre Kontrollfunktion haben Schulräte die Möglichkeit, auf Lehrer einzuwirken und deren unterrichtliche Einstellungen und Verhaltensweisen zu beeinflussen. Gegenwärtig scheint das Verhältnis zwischen Schulräten und Lehrern noch immer belastet zu sein, wenn ein großer Teil der Lehrer glaubt, die Schulräte hätten gar kein wirkliches Interesse an pädagogischer Beratung.⁷⁵ (vgl. Seite 228ff.) Zu der Einschätzung der Lehrer paßt allerdings, daß Schulräte selbst befürchten, mit zunehmendem Dienstalter auch zunehmend an bürokratischen Normen orientiert zu sein,⁷⁶ was nach den bisherigen Überlegungen nur bedeuten kann, daß sie sich zunehmend restriktiver verhalten werden.

Nach allen bisher vorliegenden Untersuchungen ist es nicht möglich, das Restriktionsverhalten von Schulräten zu quantifizieren. Es kann insgesamt lediglich festgestellt werden, daß aufgrund struktureller Komponenten bei Schulräten generell ausgeprägte restriktive Tendenzen und verschiedene Innovationswiderstände vorhanden sind. Entsprechend gelangt AREGGER⁷⁷ sogar zu der Feststellung, nach

der die Mitglieder der Schule allgemein in bezug auf Unterricht und Entwicklung des Schulwesens nur wenig innovationsfördernde Qualifikationen besitzen. BESSOTH⁷⁸ gewinnt zwar tendenziell einen positiven Eindruck hinsichtlich des Innovationsverhaltens bei Schulräten gegenüber Strukturveränderungen im Bildungswesen, relativiert diesen Eindruck in seinen praktischen Auswirkungen an anderer Stelle⁷⁹ aber sogleich wieder. Aufgrund von Strukturschwächen muß, wie BESSOTH⁸⁰ ebenfalls feststellt, auch eine deutlich gestiegene Bereitschaft der Schulverwaltung zur Durchführung von Innovationen wirkungslos und im Stadium der Proklamierung der Zielsetzungen stecken bleiben. Das schließt nicht aus, daß es in bezug auf Innovationen durchaus Beamte geben kann, die im Rahmen ihres Handlungsspielraumes aktiv innovieren, es dabei aber sehr schwer haben, weil den oberen Instanzen daran gelegen ist, eine Schaffung von Präzedenzfällen und ungewohnten Situationen zu verhindern. Trotz der strukturell bedingten Restriktionstendenzen sollten gegenüber der Bildungsverwaltung dennoch keine pauschalen Schuldzuweisungen vorgenommen werden, weil das leicht dazu führen könnte, daß immerhin denkbare etwaige Reformbestrebungen in und aus der Schulverwaltung selbst übersehen werden.

Schulräte sind insgesamt innovationsorientierter als die ihnen übergeordneten Instanzen. Konkret auf die Schulräte bezogen, entspricht diese Aussage den Ergebnissen der Untersuchung SCHWABS⁸¹, daß nämlich von einer generellen Ablehnung von Innovationen und von einer überwiegenden Beharrung auf den Status quo durch Schulräte nicht unbedingt gesprochen werden könne. Dagegen bringen sie aber auch vielfach Einwände gegen Innovationen vor und problematisieren die möglichen Begleiterscheinungen von Reformmaßnahmen. Die Ablehnung von Innovationen habe dabei häufig in pädagogischen Motiven ihre Ursache. So werden beispielsweise bei der Realisierung von Innovationen negative Auswirkungen auf zwischenmenschliche Beziehungen befürchtet. Gegenüber einer vielfach postulierten qualitativen Problemwahrnehmungsunfähigkeit bestätigt auch SCHWAB, daß qualitative, also pädagogische Argumentationen bei Schulräten von Bedeutung sind, was exemplarisch daran deutlich werden soll, wenn beispielsweise große Schulzentren und Erziehungsschwierigkeiten von Schulräten zueinander in Beziehung gesetzt werden. Die Befürchtung, daß zuviele gleichzeitige Innovationen ihre Qualität herabmindere, zumal die Lehrer nicht in dem erforderlichen Maße motiviert worden

selen, könne ebenfalls als eine primär pädagogische Sicht- und Argumentationsweise angesehen werden. Nach SCHWAB⁸² dürfen Konflikte zwischen Reformbestrebungen und dem Bedürfnis nach Stabilitätssicherung in der Schulverwaltung nicht nur als Konflikte zwischen "Reformkräften" und "Bildungsverwaltungsapparaten" gesehen werden, sondern es gibt demnach auch entsprechende Spannungsverhältnisse innerhalb der Bildungsverwaltungen selbst. Weiterhin stellt SCHWAB in Frage, daß die Bindung von Verwaltungsbeamten an "Normen" zu der Unfähigkeit führt, qualitative Aspekte wahrzunehmen, die sich bei der Durchführung von Innovationen einstellen. Sowohl bei der Ablehnung von Reformen als auch bei einer Zustimmung selen es gerade die pädagogischen Argumente, die eine entscheidende Rolle spielen.

Die Ergebnisse POSCHARDTs hierzu unterscheiden sich von denen SCHWABs nur graduell, wenngleich POSCHARDT das Innovationsverhalten von Schulräten nicht so positiv einschätzt. Es entspricht jedoch dem von SCHWAB festgestellten Aspekt des "Pädagogischen", wenn POSCHARDT⁸³ ermittelt, daß Schulräte sich eine Reduzierung ihrer verwaltungsmaßiigen Aufgaben wünschen und dafür lieber Beratungs- und Fortbildungstätigkeiten übernehmen wollen. Es könnte deshalb vorsichtig vermutet werden, daß die auszumachende Orientierung am "Pädagogischen" auf das Vorhandensein eines Innovationsinteresses hinweist. Die Aussagen von POSCHARDT und SCHWAB lassen sich in bezug auf die Kategorie des Pädagogischen durch die vorliegende Untersuchung (vgl. Seite 115ff.) allerdings nur bedingt bestätigen. Es muß deshalb erneut darauf hingewiesen werden, daß Schulräte sich vor allem deshalb selbst gerne als Pädagogen darstellen, weil hier ihre vermeintliche Fachkompetenz liegt. Die außerdem vorhandene Tendenz und Möglichkeit zur Pädagogisierung auftretender Probleme lassen sich günstig als Schutz- und Legitimationsschild gegenüber Lehrern und der erweiterten Berufsumwelt beziehungsweise Öffentlichkeit beanspruchen.

Die von ZUBKE⁸⁴ analysierten Schulratsberichte über Unterrichtsbesuche zeichnen sich dadurch besonders aus, daß Schulräte es inhaltlich bei unpräzisen und vagen Formulierungen bewenden lassen und keine allzu große Kritik in den Berichten üben. Außerdem werden im Unterricht auftretende Probleme in bezug auf ihre Ursachen

kaum analysiert. Ohne allgemeingültige Schlüsse ziehen zu können, ist eindeutig, daß zumindest die untersuchten Berichte eher kontroll- und beurteilungsorientiert sind, damit einen negativen Zeithorizont haben, wohingegen sich eine Innovationsorientierung gerade durch klare Verbesserungsvorschläge auszeichnen würde. Die Analyseergebnisse von ZUBKE lassen somit ebenso darauf schließen, daß Schulräte die Chance, bei Unterrichtsbesuchen selbst innovative Änderungen in Gang zu setzen, häufig nicht nutzen, was de facto einem Restriktionsverhalten recht nahe kommt.

Indirekt geben REICHWEIN und FRECH eine Antwort darauf, welche Art von Innovationen Schulräte gegenwärtig bestenfalls anstreben:

"In einem bestehenden Sozialsystem wird allerdings immer die Tendenz bestehen, normative Konflikte zu vermeiden und Innovationen, die solche Konflikte herbeiführen könnten, entweder auf ihre instrumentelle, leistungssteigernde und systemerhaltende Funktion zu reduzieren, oder sie - wenn dies nicht möglich ist - zu unterdrücken."⁸⁵

Obwohl diese Aussage nicht in jedem Fall zutreffen und für jeden Schulrat gültig sein wird, belegen dennoch beispielsweise Entwürfe zur Reform einer Schulverfassung und damit auch der Schulaufsicht,⁸⁶ an denen Schulräte mitgearbeitet haben, daß sich die Innovationsorientierung meist auf den organisatorisch-technischen Bereich beschränkt, wobei gängige Reformvorstellungen (vgl. Seite 124f.) lediglich Vorschläge zu einer Effektivitätssteigerung beinhalten, ohne daß wesentliche Elemente einer Herrschaftsumstrukturierung oder direkte Aspekte innovativen Handelns in den Blickwinkel genommen werden.

Insgesamt bleibt damit für diesen Abschnitt festzuhalten, daß bei Schulräten vornehmlich aufgrund der strukturellen Bedingungen der Schulverwaltung ein stark abgeschwächtes bis tendenziell restriktives Innovationsverhalten zu verzeichnen ist. Schulräte befürworten zwar schullische Innovationen grundsätzlich, indes darf von einer verbalen Zustimmung nicht ohne weiteres auf das praktische Verhalten geschlossen werden. Hinzu kommt, daß durch eine globale Befürwortung noch nicht das spezifische Reformverständnis und die entsprechenden Zielvorstellungen deutlich werden. Vorherrschend ist gegenwärtig ein Verständnis von Reformen als notwendige Elemente "eines Evolutionsprozesses der Gesellschaft" und als Mittel, Mängeln im Bildungssystem zu begegnen. Schule wird als ein System im notwen-

digen Wandel einer sich wandelnden Umwelt begriffen. Reformen oder Innovationen bleiben damit auf einen begrenzten Rahmen beschränkt und werden mit Vorliebe zurückgestellt, wenn dadurch Konflikte vermieden werden können.

7. Innovative Voraussetzungen von Schulleitern und Lehrern

Aufgrund einer wenig ausgeprägten Zusammenarbeit der Lehrer, einer kaum ausgebildeten horizontalen Kommunikation und einer weitgehenden Isolation am Arbeitsplatz ist es gerechtfertigt, Schulen in erster Linie als räumliche Einheiten zu bezeichnen.¹ Trotz dieser Schwächen erfahren Schulen einen konstanten Grad an gesellschaftlicher Wertschätzung bei nur mangelhafter Erreichung proklamierter Ziele. Diese Wertschätzung scheint erst in der Gegenwart etwas abzubrockeln. Die mangelnde Möglichkeit, die Leistung der Schule zu messen, bedingt darüberhinaus generell einen konstanten Zufluß an Mitteln.²

Ein Schulrat trifft damit auf die Lehrer als Mitglieder dieser räumlichen Einheiten zunächst mit dem umfassenden und "tatsächlichen" Ziel und der Aufgabe, die gesellschaftliche Wertschätzung dieser Einheiten zu erhalten und gegebenenfalls noch zu erhöhen. Im folgenden sollen die Voraussetzungen analysiert werden, die ein Schulrat vorfindet, wenn er sich um Innovationen "vor Ort" bemüht. Dies schließt die Frage ein, inwieweit ein Schulrat langfristig ebenfalls in der Lage sein könnte, die bestehenden Voraussetzungen in Richtung auf eine stärkere Innovationsorientierung zu verändern. Die Zusammensetzungen der Kollegien und die Einstellungen, das Praxisverhalten, das Selbstverständnis und die Innovationsbereitschaft von Lehrern werden dabei zu entscheidenden Faktoren des Innovationsprozesses.

Wenn POSCHARDT³ feststellt, daß Schulräte im überwiegenden Teil ihrer "Kommunikationszeit", nämlich zu 77 Prozent, ausschließlich Pädagogen als Gesprächspartner haben und weniger Behörden und andere Institutionen, darf daraus nicht abgeleitet werden, daß in diesen Gesprächen nur pädagogische Angelegenheiten behandelt werden, weil ein Schulrat bei Schulleitern und Lehrern auch als Anlaufstelle bei rechtlichen, organisatorischen, dienstlichen und persönlichen Problemen gilt. Hingegen sind auch solche Gespräche keinesfalls innovationsirrelevant, da es bisweilen sogar förderlich sein kann, wenn sich zwischen Schulrat und Lehrer zunächst ein wie immer geartetes "Kontaktverhältnis" etabliert, das eine günstige Basis für folgende Innovationsprojekte liefern kann.

Den prozentual größten Anteil bilden Gespräche mit Schulleitern (vgl. Seite 215f.), obwohl diese quantitativ nur eine kleine Gruppe bilden. Gespräche mit Schulleitern finden von der Anzahl her sehr häufig statt, sind aber zeitlich überwiegend sehr kurz, weil es in ihnen vornehmlich um verwaltungsmäßige Angelegenheiten geht, die sich wegen des vorgegebenen bürokratischen Regelsystems schneller als unterrichtsbezogene Probleme lösen lassen. Gänzlich Innovationsirrelevant sind indes auch diese Gespräche nicht, da auch Innovationen von organisatorischen Regelungen tangiert werden. Es scheint - wie bereits mehrfach dargelegt - unlogisch, Innovationen konsequent und ausschließlich zum Unterricht in Beziehung zu setzen, ohne die organisatorischen Bedingungsfaktoren mit zu berücksichtigen.

Während die "Kommunikationszeit" mit Pädagogen 77 Prozent beträgt, macht die mündliche Kommunikation immerhin auch über 50 Prozent der Gesamtarbeitszeit eines Schulfaches aus. Deshalb kann Schulfächern nicht pauschal der Vorwurf gemacht werden, sie würden sich zuwenig mit Lehrern und unterrichtlichen Problemen auseinandersetzen. Bei der gegenwärtigen Aufgabenüberlastung können Schulfächer selbst diesen Anteil gar nicht wesentlich erhöhen, ohne daß andere Aufgaben vernachlässigt werden. Es ist ihnen ebenfalls nur mit größten Einschränkungen möglich, durch Verfügungen und Anweisungen Innovationen quasi zu erzwingen, sondern analog dem Lehrer-Schüler-Verhältnis können sie auf Lehrer lediglich positiv einwirken und ein positives Innovationsklima schaffen.⁴

Eine an Verfügungen und Anweisungen angelehnte Vorgehensweise würde zudem eine weitere kommunikative Isolierung von Basis und Führung bewirken und die Lehrer zum größten Teil von Entscheidungen ausschließen, ohne daß diese Verbesserungsvorschläge machen können.

Unabhängig von ihrer Innovationsbereitschaft bleibt Lehrern unter den gegenwärtigen Bedingungen formal nur die Möglichkeit und die Aufgabe, Verwaltungsentscheidungen aufzunehmen und inhaltlich umzusetzen.⁵ Horizontale Kommunikation ist zwar zugelassen, aber nirgends fest institutionalisiert. De facto ist sie wirkungslos, weil nur marginale Angelegenheiten von Lehrern selbst entschieden werden dürfen. Dies hat dazu geführt, daß horizontale Kommunikation offenbar auch von Lehrern selbst inzwischen immer weniger gewünscht wird. Eine tendenziell bürokratische Schulorganisation wirkt

sich nicht nur auf die untere Schulaufsicht ungünstig aus, sondern sorgt auch in der Schule für ein ungünstiges Innovationsklima und schafft wenig hilfreiche Rahmenbedingungen.

Im Rahmen der Analyse der innovativen Voraussetzungen der Lehrerschaft wird auch die Frage tangiert werden, inwieweit sich bei jenen aufgrund der relativen Abkoppelung der Schule von den anderen Bereichen der Gesellschaft Ideologien etablieren, die in Verkenntung realer gesellschaftlicher Verhältnisse hinter den tatsächlichen Entwicklungen zurückbleiben, so daß Vorstellungen und Standpunkte beibehalten werden, die längst überholt sind. Dieses Problem gilt allerdings immer noch als nicht erforscht und kann auch hier nur am Rande mitberücksichtigt werden.⁶

Vorweg sei noch bemerkt, daß es sich aufgrund der Problemstellung für die folgenden Abschnitte zwangsläufig ergibt, daß in der Untersuchung der kommunikativen Beziehungen und innovatorischen Voraussetzungen der Schule der Schulrat als der zentral zu behandelnde Forschungsgegenstand in den Hintergrund tritt.

7.1 Zusammensetzung und Altersstruktur von Kollegien - Handlungsvoraussetzungen der Schulaufsicht

Bereits im Eingangskapitel dieser Untersuchung wurden die Zusammensetzung und die Altersstruktur der heutigen Kollegien als Ausgangsvoraussetzungen innovativen Handelns genannt. Der Großteil der Lehrer befindet sich im Alter zwischen fünfunddreißig und fünfzig Jahren, so daß der gemeinsame "Vergreisungsprozeß" mit einer sich möglicherweise anschließenden Phase des Lehrermangels eine zwangsläufige Folge darstellt. Neben der Altershomogenität der Lehrerschaft ist als zweiter wesentlicher Faktor zu konstatieren, daß der Lehrerberuf - mit Einschränkungen - zu einem Frauenberuf geworden ist.

Für die Problemstellung dieser Untersuchung von besonderem Belang ist der Bedeutungsverlust der Schule sowohl für Teile der Lehrerschaft als auch im Besonderen für weite Teile der Schülerschaft. Aufgrund von Voraussetzungen, die außerhalb der Schule liegen, wird die Schule vornehmlich von den Schülern zunehmend weniger als Qualifizierungsinstanz denn als Zwangssituation erlebt.⁷

Die Lehrerschaft hingegen hat sich etabliert. "Man hat sich häuslich niedergelassen", ist in der Regel seit Jahren an ein- und derselben Schule tätig - Alternativen innerhalb des eigenen Wohnortes gibt es vor allem in ländlichen Gebieten kaum -, will die Schule auch meist gar nicht mehr gerne verlassen, "weil man sich in ihr eingearbeitet hat". Vorzüge und Privilegien "ergattern" sich Lehrer nach einem Arbeitsplatzwechsel generell erst nach Jahren, und die erreichten beziehungsweise erstrittenen Vorrechte können nur schwer aufgegeben werden. Diese Form des Etablierens führt dazu, daß Lehrer als Handelnde in Organisationen mit schwer meßbarer Zielerreichung ihre Aufmerksamkeit von den Fragen abwenden, die mit der Qualität ihrer Arbeitsprozesse, also in bezug auf die Schule mit der Qualität des direkten Lernprozesses der Schüler, zu tun haben, während in ihrem Wahrnehmungshorizont strukturelle Voraussetzungen des Unterrichts, wie zum Beispiel das Problem großer Klassen, eine immer größere Relevanz erlangen.⁸ Zwischen der Sicherung eigener Privilegien und Pfründe und der bevorzugten Behandlung und Diskussion struktureller Voraussetzungen des Unterrichts läßt sich unschwer ein Zusammenhang nachweisen. Privilegienabsicherung muß außerunterrichtlich betrieben werden, weil Innerunterrichtlich die Nichteinmischungsnorm gilt:

"Erst durch ein striktes Nebeneinanderherarbeiten, durch gezieltes nicht-zur-Kennntnis-nehmen-wollen bei gleichzeitiger Demonstration von Geschlossenheit gegenüber Außenstehenden (Schülern, Eltern, z.T. Schulverwaltung) wird die Tatsache aushaltbar, daß - gemessen an den hochgetriebenen Sollensvorschriften der offiziellen pädagogischen Berufsethik - jeder Lehrer ständig das Gefühl des Nichtgenügens, gar des Versagens haben muß - und dazu gleichzeitig den Verdacht, daß es beim Kollegen besser geht. Weil nun aber die Arbeit des Lehrers, (...), stark mit Persönlichkeitsanteilen verwoben ist, werden diese Versagensängste bzw. würde gar eine öffentlich im Kollegium stattfindende Erörterung der eigenen beruflichen Probleme als große Bedrohung erlebt - ein zusätzlicher Grund, die Nichteinmischungsnorm strikt einzuhalten. Isolation ist die Folge - wo Zusammenarbeit notwendig wäre!"⁹

Diese in der Erziehungswissenschaft seit langem bekannte und von TERHART erneut begründete Isolation des Lehrers am Arbeitsplatz stellt keine günstige Innovationsvoraussetzung für Schulräte dar. In diesem Zusammenhang muß auch die Effizienz der Systemberatung (vgl. Seite 155f.) angezweifelt werden, solange Unterricht noch als etwas derart Privates, fast als eine Intimsphäre des Lehrers betrachtet wird, in die höchstens der Schulrat jeweils einmal im

Abstand von einigen Jahren hineinschauen darf. Nach außen gelingt es Lehrern ohne Mühe, Identifikation mit der Schule zu demonstrieren, weil innerhalb eines Kollegiums trotz Cliquenbildung eine große - wenn auch gegebenenfalls unbewußte - Einigkeit bezüglich der anzustrebenden tatsächlichen - nicht vorgegebenen - Ziele besteht, weil individuelle Bedürfnisse befriedigt werden können und kaum Konkurrenz zwischen den Lehren besteht.¹⁰ Gerade unter den gegenwärtigen Bedingungen führt dieser letzte Gesichtspunkt häufig dazu, daß ältere Lehrer gegenüber jüngeren Lehrern, die in den gegenwärtigen Kollegien nahezu ausnahmslos in der Minderheit sind, ihren informellen höheren Status darauf verwenden, unterrichtsneue Methoden in Mißkredit zu bringen und eigene Frustrationen Neuerungen und Initiativen entgegenzusetzen.¹¹ Aus diesem Grunde ist das wie immer motivierte Argument, daß einzelne jüngere Lehrer, die in die alternden Kollegien einrücken, "neuen Schwung bringen", mehr als zweifelhaft, da sie vom jeweiligen Kollegium mühelos absorbiert werden. Gemäß der Ausgangsthese dieser Untersuchung müssen Innovationen demnach von anderer Stelle initiiert werden. Trotz seiner Anweisungskompetenzen hat auch ein Schulrat hier mit schwer zu überwindenden Schwierigkeiten zu kämpfen. Lehrer sind sich dessen bewußt, daß sie auch im negativen Sinne über erhebliche Handlungsspielräume verfügen, weil sie durch ihren Status als Beamte auf Lebenszeit maximal abgesichert sind. Damit geht die zunehmende Tendenz einher, "sich vom Schulrat nichts mehr sagen zu lassen". Der Ruf nach mehr Demokratisierung oder dem Personalrat erfolgt umgekehrt häufig völlig pervertiert, weil er häufig nur die Verkrustung der Kollegien und Privilegien zementiert. Selbst Kollegen, die seit vielen Jahren in keiner Weise mehr die Fachdiskussion verfolgen, sind kaum zu einer Korrektur ihres Handelns zu bewegen, auch wenn inzwischen in Nebentätigkeiten erheblich mehr Einsatz investiert wird als in den Beruf. Gegenüber einer zunehmenden Forderungsmentalität von Teilen der Lehrerschaft kann ein Schulrat dabei durch seine vielfache Eingebundenheit leicht zum Spielball mannigfacher Interessen werden.¹² Unter diesen Voraussetzungen wird verständlich, daß Schulräte selbst in ihrer Unterrichtsbeurteilung vielfach "die Flucht nach vorn" antreten und die "faulen" ebenso wie die "fleißigen" Lehrer mit guten Zensuren bedenken, was unter anderem dazu führen kann, daß auch bis dahin engagierte Teile der Lehrerschaft ihren Einsatz nicht adäquat gewürdigt sehen, und aufgrund der ohnehin geringen Feed-back-Möglichkeiten resignieren. Zudem besteht in der

teilibürokratisierten Organisation Schule immer die Gefahr, daß die berufliche Tätigkeit nicht an Unterrichtserfolgen gemessen wird, sondern vor allem an der Erfüllung der formal vorgeschriebenen Anforderungen. Dies bewirkt, daß Lehrer "nach außen" alles in Ordnung halten und Geschlossenheit demonstrieren, weil so der Kern ihres Handelns, der konkrete Unterricht, der Einsicht verschlossen bleiben kann. Der bekannte Vorwurf an den Öffentlichen Dienst erfolgt deshalb zu recht und ist nur verständlich: "Gute Leistung wird nicht belohnt und schlechte Leistung nicht bestraft."¹³ Das Resultat ist bestenfalls eine Durchschnittsleistung, die sich aufgrund fehlender Anreize und gering ausgeprägter Steuerungsmöglichkeiten tendenziell eher nach unten orientiert.

Mit diesen Ausführungen soll und kann keine subjektive Schuldzuweisung gegenüber den Lehrern in irgendeiner Form erfolgen. Eine fehlende Berufsgruppenintegration¹⁴ in Verbindung mit fehlenden Aufstiegsmöglichkeiten führt zwangsläufig dazu, daß Innenvorteile in Form der Erlangung eines Zustandes am Arbeitsplatz, der maximal den persönlichen Bedürfnissen dient, als Ersatz für Außenvorteile in Form der Erlangung höherer Gehaltsstufen dienen. Darüberhinaus stellt es nicht allein ein schulisches Phänomen dar, daß Mitglieder einer Organisation sich Vorteile auf Kosten der Organisation, in der sie tätig sind, verschaffen, sondern dies ist eine ebenfalls weit verbreitete Praxis innerhalb der privaten Wirtschaft.¹⁵ Der wesentliche Unterschied liegt darin, daß die Vorteilsverschaffung in der Schule immer zu Lasten unbeteiligter Schüler ausgeht.

Diese Möglichkeit, sich zu arrangieren, überdeckt das permanente Gefühl vieler Lehrer von Insuffizienz, Überlastung und Dauerstreß, so daß letztlich bei Lehrern eine ausgeprägte Berufszufriedenheit zu konstatieren ist.¹⁶ Diese schlägt dann gegebenenfalls in eine Selbstzufriedenheit um. Der Berufsalltag wird bewältigt, die Freizeit erhält den zentralen Stellenwert, und es bleibt das Gefühl, eine notwendige und wichtige Tätigkeit zu verrichten. BERNFELD faßte das bereits in die Worte:

"Laßt sie Kinder unterrichten und dadurch vernünftig verdienen, und sie werden ihre Tätigkeit sogleich für eine in sich genügende und vernünftige halten und sie nicht mehr an den Sternenhimmel der Ideale knüpfen."¹⁷

Obwohl faktisch kaum vorhanden, haben Lehrer zunehmend weniger Karriereambitionen. Ähnlich den Verhältnissen und Tendenzen in der privaten Wirtschaft bedingen das unattraktive Anreizsystem, ein Desinteresse am Leitendenstatus und ein befürchteter Verlust an Lebensqualität die Neigung, sich lieber auf die Lehrerrolle zurückzuziehen.¹⁸ Es ist davon auszugehen, daß der weitaus größte Teil der Lehrerschaft eine Tätigkeit als Schulleiter oder als Schulrat kaum attraktiv findet. Diese Einstellung begründet sich vermutlich auf den Erfahrungen ihrer Berufstätigkeit und der Zusammenarbeit mit diesen Personengruppen.

Zusammengefaßt stellen die heutige Altersstruktur der Kollegien und ihre Zusammensetzung einschließlich der daraus resultierenden Folgen eine äußerst ungünstige Basis für Schulräte dar, Innovationen zu initiieren. Da stets mit beträchtlichen Abblockungstendenzen zu rechnen ist, können Schulräte zunächst immer nur einzelne Kollegen zum Ausgangspunkt ihrer Bemühungen wählen. Es liegt nahe, daß hierfür vorzugsweise Lehrkräfte mit herausgehobenen Dienstposten innerhalb der Hierarchie eines Kollegiums in Frage kommen.

7.2 Schulleiter als Hauptkommunikationspartner des Schulrates in der Schule

In der Kommunikation nach unten sind Schulleiter als herausgehobene Gruppe die wichtigsten Gesprächspartner eines Schulrates. Neben den naheliegenden Gründen liegt die Ursache hierfür vor allem darin, daß ein einzelnes Organisationsmitglied - in diesem Falle ein Schulrat - in einer leitenden Stellung innerhalb einer Organisation gar nicht mehr über alles informiert sein kann, so daß es darauf angewiesen ist, bereits ausgewertete Informationen von Organisationsmitgliedern zu erhalten, die generell ebenfalls einen herausgehobenen Status innerhalb der Organisation besitzen. Solche "Zuträger", in der Schule sind es die Schulleiter für die Schulräte, entscheiden auf diese Weise indirekt mit, ohne eine direkte Entscheidungsbefugnis zu haben, oder treffen zumindest Vorentscheidungen, indem permanent auf informellem Wege gefilterte Informationen durch häufige Kontakte weitergegeben werden können.¹⁹

Hinzu kommt, daß Schulleiter, ebenso wie Schulräte, die vor ihrer Ernennung ebenfalls häufig Schulleiterstellen bekleidet haben, häufig eher verwaltungsorientiert denken und sich tendenziell weniger für Schüler und pädagogische Probleme interessieren, weswegen sie für Schulräte generell adäquatere Gesprächspartner darstellen als pädagogisch engagierte, auf Innovationen bedachte Lehrer.²⁰ Schulleiter stellen deshalb tendenziell eher eine fortschritthemmende Kraft dar, weil ihnen grundsätzlich bürokratische Regeln - und damit Verwalten schlechthin - näher liegen als inhaltliche Reformen, wiewohl auch hier mit pauschalen Klassifizierungen behutsam umzugehen ist. Ihr Hauptinteresse besteht zwangsläufig darin, daß "Ruhe und Ordnung an der Schule herrschen", keine Kritik nach oben oder nach außen dringt und den formalen Anforderungen Genüge geleistet wird. In diesen Punkten besteht so eine begrenzte Allianz mit dem Schulrat, der eine Stufe höher ebenfalls diese Ziele verfolgt. Durch die Funktion als verlängerter Arm der Schulaufsicht und durch formale Bedingungen wird ein Schulleiter faktisch zur schulaufsichtlichen Instanz. Entscheidungen und Anweisungen, die von oben kommen, werden Schulleitern von der Mittelinstanz oder vorzugsweise von der unteren Instanz, also den Schulräten, in den einzelnen Schulaufsichtskreisen in sogenannten Dienstleiterbesprechungen, die vertraulich sind und generell ohne Lehrer stattfinden, mitgeteilt. Lehrer werden auf Gesamtkonferenzen oder Dienstbesprechungen mündlich vom Schulleiter informiert, soweit es erforderlich, erlaubt und vorher vereinbart ist.

Aus diesen Voraussetzungen wird deutlich, daß ein Schulleiter gegenüber Lehrern über vielfältige Möglichkeiten verfügt, auf die Schule und den Schulrat einzuwirken. Er ist am besten über das tägliche Unterrichtsgeschehen informiert, und bei ihm laufen alle Informationen zusammen, so daß er gegenüber Lehrern über einen ständigen Informationsvorsprung verfügt. Daneben besitzt er in der Regel das Vertrauen der Schulverwaltung, und er ist der erste Ansprechpartner des Schulträgers. In den Kollegien gilt er als "der Experte" für Schulrecht, und selbst bei der Auswahl seiner Stellvertreter und der Besetzung anderer Funktionsstellen in der Schule verfügt er über einen (in)formellen Einfluß. Wenn die Forschungsgruppe "Schulverwaltung und Unterricht" aufgrund einer Befragung von Schulleitern hingegen ermittelt, daß sich Schulleiter selbst ihrer Macht bewußt sind, jedoch diese indirekt ausüben,²¹ deutet das eher

eine Selbstüberschätzung der Schulleiter an. Denn dem läßt sich entgegenhalten, daß Schulleiter beispielsweise kaum nennenswerte Möglichkeiten haben, die Zusammensetzung eines Kollegiums zu beeinflussen, geschweige denn "Mitarbeiter" aus dem Kollegium zu entfernen - und Stellvertreter verhalten sich ohnehin immer eher loyal -, so daß für einen Schulleiter eher die Bezeichnung "eines kastrierten Managers" zutrifft, der zwar Chef ist, aber wenig zu bestimmen, höchstens: etwas mitzubestimmen hat. Außerdem beruht das Gefühl von Macht hauptsächlich auf der Apathie und Indifferenz mancher Kollegien. Diese Einstellungen sind wiederum auch darauf zurückzuführen, daß den meisten Lehrern Rekrutierungsprozesse innerhalb der Schulverwaltung geläufig sind. Nicht nur für die Bundesrepublik Deutschland gilt, daß für einen beruflichen Aufstieg die Zugehörigkeit zu den Machtzentren in den Organisationen, die Posten zu vergeben haben, entscheidend ist. Eine politische Zugehörigkeit erleichtert Beförderungen und den Zugang zu begehrten Ämtern (vgl. die Abschnitte 3.1, Seite 78ff. und 3.2, Seite 85ff. dieser Untersuchung). In seiner Konsequenz bedeutet dies, daß die Arbeit mit Schülern als nicht mehr zentral angesehen wird, da die Anreize an eine bedeutungsvolle Arbeit in der Erwachsenengesellschaft geknüpft sind.²² Zwangsläufige Folge ist, daß die Erwartungen, die häufig an die Position des Schulleiters gestellt werden, in keiner Weise mit der Realität übereinstimmen.

Trotz dieser Mechanismen ist mit DALIN²³ festzustellen, daß Schulleiter Schulentwicklung und damit Innovationen auch positiv beeinflussen können. In der Durchführungsphase haben sie sogar eine entscheidende Funktion. Gegen die negative Einstellung eines Schulleiters ist wenig auszurichten. Daß dies auch von Schulräten so gesehen wird, wird durch die folgende Schulratsäußerung deutlich:

"Steuern muß ich Innovationen über Schulleiter, ganz egal, ob sie mir passen oder nicht. Deshalb läuft viel über die Schulleitertagungen. Gegen den Schulleiter läuft nichts. Stellen Sie sich einmal vor, ich würde mich mit einigen Kollegen zusammentun ..." (10/32)

Ein Schulleiter darf demnach vom Schulrat bei der Initiierung von Innovationsprojekten nicht übergangen werden. Dies verbietet die gegenseitige Abhängigkeit. Wenn Innovationsprojekte nicht einmal moralisch vom Rektor unterstützt werden, führt dies zu Restriktionen, wenn nicht zum Scheitern ganzer Projekte. Bereits die Art und Weise der Teilnahme beziehungsweise die bloße Anwesenheit können

eine entscheidende Rolle spielen.

Unter diesen Voraussetzungen ist verständlich, daß Schulräte bei der Rekrutierung und Auswahl von Schulleitern äußerst sorgfältig vorgehen. Dies wird auch aus der folgenden Schulratsäußerung deutlich:

"Ein gutes Instrument sind die Schulleitertagungen. Es ist ja doch so, daß man mitentscheidet, wer im eigenen Bereich Schulleiter wird. Und mit der Zeit ist das dann so, daß man nur noch Leute hat, an deren Berufung man selbst mitgewirkt hat. Über diese Leute kann man dann schon indirekten Einfluß auf den Unterricht ausüben." (3/20)

Diese Aussage unterstreicht das generell enge Kooperationsverhältnis zwischen Schulrat und Schulleiter. Deshalb wissen Schulräte auch dann meist über die Unterrichtsqualität von Lehrern Bescheid, wenn sie diese nicht selbst im Unterricht besucht haben. Ein Schulleiter verfügt über vielfältige, informelle Möglichkeiten, den Schulrat über das, was an der Schule passiert, zu informieren. Von diesen Möglichkeiten wird auch deshalb Gebrauch gemacht, weil Schulleiter sich selbst stabilisieren, indem sie sich Verblindete schaffen. Diese Neigung zur Stabilisierung begründet sich vermutlich auf eine oft auch unbewußte Isolation und Einsamkeit. Für die meisten Lehrer hingegen sind - wie bereits angedeutet - Schulleiterpositionen deshalb nicht erstrebenswert. Für ausgeschriebene Stellen interessieren sich oft nur wenige Lehrer. Bisweilen werden Aspiranten offenbar "händeringend gebeten"²⁴, sich auf eine Stellenausschreibung hin zu bewerben.

Lehrer wissen, daß Schulleiter generell beamtenrechtlich ihre unmittelbaren Vorgesetzten sind, die ihnen gegebenenfalls auch Weisungen erteilen können. Umgekehrt hat der Schulleiter auch Weisungen der Gesamtkonferenz auszuführen, und er muß mit seinen Machtmitteln und Weisungskompetenzen sparsam umgehen, wenn er das Kollegialitätsprinzip nicht verletzen will. Zu diesem Resultat gelangt auch BAUMERT:

"Es ist ein leichtes für ein Kollegium, alle Anliegen eines Schulleiters zu blockieren, die über die sichtbare Pflichterfüllung hinausgehen. Selbst wenn ein Schulleiter nur Wert auf die Erhaltung eines erträglichen Arbeitsklimas legt, kann er bestimmte informelle Verhaltensverwartungen des Kollegiums nicht ignorieren. Die Verblindung von Gesamtverantwortlichkeit und Abhängigkeit von der Bereitwilligkeit der Untergebenen macht den Schulleiter verletzlich. Daraus ergibt sich faktisch die Notwendigkeit, Machtmittel sehr zurückhaltend und differenziert einzusetzen."²⁵

Hinzu kommt, daß ein Schulleiter in der Schule gar nicht alles kontrollieren kann, da der Unterricht hinter verschlossenen Türen stattfindet - hier ist nur partiell die Möglichkeit des Einblickes gegeben -, er in keiner Weise über die dafür erforderliche Zeit verfügt und sich gar nicht in allen Unterrichtsfächern auskennen kann, weshalb er sich folglich auch in seinen Urteilen zurückhalten muß.

Unter diesen Voraussetzungen wird verständlich, daß Schulleiter besonders empfindlich reagieren, wenn ihnen von ihren wenigen Rechten noch weitere genommen werden sollen. So beharren sie zum Teil beispielsweise noch immer auf das Recht zu unangemeldeten Unterrichtsbesuchen.²⁶

Die bisher aufgezeigten strukturellen Bezüge zwischen Schulrat und Schulleiter dürfen indes nicht dazu verleiten, von einer vollständigen Allianz beziehungsweise gar Harmonie auszugehen. Dieser sind in den Einstellungen zueinander und im Selbstverständnis deutliche Grenzen gesetzt. So stellt BESSOTH²⁷ beispielsweise fest, daß vielen Schulräten die Bedeutung der Schulleiter für eine leistungsfähige Schule völlig unklar ist, während umgekehrt Schulleiter häufig meinen, die Schulaufsicht hemme und bremse nur, so daß der Schulrat nur sehr selten von den Schulleitungen positiv gesehen werde. Weiterhin spricht BESSOTH in bezug auf Schulleiter von einem sogenannten "Hampelmann-Syndrom", weil der Schulrat um den Schulleiter herum in die Schulen und die Unterrichtsarbeit hineinwirke, wodurch deutlich werde, wer in der Schule "das Sagen hat." Nicht ganz so negativ, aber in der Tendenz ähnlich resümiert BAUMERT²⁸ aufgrund von Ergebnissen einer Umfrage, daß Schulräte Schulleiter und diese sich überwiegend selbst auch eher der Schule als der Schulaufsicht zugehörig sehen. Trotz der intensiven informellen Verständigung und trotzdem der allgemeine Informationsaustausch einen der häufigsten Anlässe für Schulratsbesuche in der Schule darstellt, ziehen beide Gruppen eine klare Trennungslinie. Hierzu steht auch die Feststellung einer stark ausgeprägten kollegialen und zielorientierten Zusammenarbeit zwischen Schulrat und Schulleiter in keiner Weise im Widerspruch.²⁹ Dieses Verständnis von Zusammenarbeit tendiert bei den Schulräten dahin, daß sie keineswegs bereit sind, ihre Kompetenzfülle mit Schulleitern zu teilen, wohl aber wünschen sie nach NEVERMANN³⁰ mehr Aufsicht und Kontrolle durch die Schulleiter. Es ist zu vermuten, daß Schulräte sich von einer

Intensiveren Übernahme von Aufsichts- und Kontrollaufgaben durch die Schulleiter eine Arbeitsentlastung versprechen und damit indirekt eingestehen, daß sie diese Aufgaben nicht mehr in einem adäquaten Maße wahrnehmen können oder wollen. Außerdem werden nämlich Unterrichtsbesuche, die einen wesentlichen Teil der Kontrolle ausmachen, nach den Ergebnissen jener Untersuchung nicht nur als belastend, sondern als unangenehm empfunden, weshalb sie gerne delegiert würden. Dies unterstreicht die These, daß Schulräte im Laufe ihrer Dienstzeit mehr die Rolle des Verwaltungsbeamten als die des Unterrichtsexperten übernehmen. Dagegen wird von den Schulräten eine verstärkte Stellung des Schulleiters als eine Gefährdung ihrer eigenen Arbeit angesehen. Indes scheint die Feststellung von HOPF/NEVERMANN/RICHTER³¹, die Schulleiter seien bereits zu einer schulaufsichtlichen Instanz geworden, trotz zunehmender Hierarchisierungstendenzen innerhalb des Schulwesens verfrüht, wenngleich mehrere Indizien, wie die Vorschrift der Einhaltung des Dienstweges bei jeglichem Schriftverkehr zwischen Lehrer und Schulverwaltung, Unterrichtsbesuche und teilweise auch dienstliche Beurteilungen diese Aussage nahelegen könnten.

In einer Zusammenschau der bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen stellt BAUMERT³² fest, daß es zwischen Schulrat und Schulleiter während eines Monats zu zwischen drei bis sechs mündlichen Kontakten einschließlich der fernmündlichen kommt. Die Bestätigung HEIZMANNs³³, daß Schulleiter die häufigsten Gesprächspartner des Schulrates sind, ist insofern interessant, als Schulleiter Schulräte offenbar häufig als "Auskunftsbeamte" benutzen, die Erlaßtexte wiedergeben und interpretieren und gegebenenfalls Entscheidungshilfen bei Angelegenheiten geben, die eigentlich von der Schule allein entschieden werden könnten. Hierdurch wird ebenfalls deutlich, daß trotz erweiterter Kompetenzen von Schulleitern die Aufsichtshierarchie ohne Einschränkungen intakt ist. Von einer Instanz läßt sich erst dann sprechen, wenn tatsächlich vorhandene Befugnisse in einem adäquaten Maße wahrgenommen werden. Gerade dies ist jedoch bei Schulleitern bisher keineswegs der Fall.

In bezug auf den Gesamtkontext der vorliegenden Untersuchung läßt sich zusammenfassend feststellen, daß vom Schulrat initiierte Innovationen in der Schule ohne oder gegen den Schulleiter nicht möglich sind. Deshalb ist ein gut ausgebildetes Kooperationsverhältnis von entscheidender Bedeutung. Da sich der Schulrat ganz und der Schulleiter sich teilweise aus der Unterrichtspraxis zurückgezo-

gen" haben, sind mithin für das Initiieren von schulischen Innovationen zwei Personengruppen ohne Einschränkungen erforderlich, die sich primär mit Verwaltungsangelegenheiten befassen. Für eine innovative Schule ergibt sich die Notwendigkeit einer Umdefinierung der Aufgabe eines Schulleiters, die diesen wieder näher an den direkten Unterricht heranführt. Erst unter solchen Bedingungen wird sich auch eine innovationsorientierte Schulaufsicht erst vollständig entfalten können.

7.3 Professionalisierung und Selbstverständnis von Lehrern

Bevor in diesem Abschnitt der Professionalisierungsgrad und das Selbstverständnis von Lehrern als Voraussetzung für die Initiierung schulischer Innovationen durch Schulräte näher analysiert werden können, scheinen einige Bemerkungen zur begrifflichen Vorabklärung angebracht.

In Anlehnung an TENORTH³⁴ wird hier unter Professionalisierung neben der abgeschlossenen Konstitution des Lehrerberufes als eines "eigenständigen Tätigkeits- und Fähigkeitskomplexes" der stets "zu erneuernde Prozeß der Qualifizierung der Berufsinhaber" verstanden, oder mit anderen Worten: Professionalisierung bezeichnet den Prozeß, in dem es den Lehrern als Berufsgruppe gelingt, "für eine gesellschaftlich bedeutsame Leistung Handlungskompetenz nachzuweisen, diese Handlungskompetenz zu tradieren und gegenüber Berufsbewerbern und konkurrierenden Berufen mit Hilfe des Staates diesen gesetzten Leistungsstandard durchzusetzen."³⁵ Bei den auf dem ersten Blick geringen Handlungsspielräumen von Professionals in bürokratisch-hierarchisch strukturierten Organisationen - hierzu zählt ohne Einschränkungen auch die Schule als teilbürokratisierte Organisation - präzisiert TENORTH die Qualifikationsmerkmale professionalen Handelns folgendermaßen:

"Hochqualifizierte Arbeit zielt auf Situationen unbestimmten Arbeitshandelns (...). Die Komplexität der Aufgabe, wechselnde Anforderungen und Umweltsituationen bei globalen Zielvorgaben, verlangt, daß die Beschäftigten selbst durch Interpretation der globalen Zielvorgaben die Situation strukturieren."³⁶

TENORTH³⁷ räumt dabei ein, daß angestellte hochqualifizierte

Beschäftigte über einen geringeren Handlungsspielraum verfügen als freiberuflich Tätige und unterscheidet deshalb zwischen Dispositionsspielräumen und Handlungsspielräumen, wobei Lehrer demnach lediglich Dispositionsspielräume zur Verfügung haben.

Nach Abschluß des "Reformzeitalters" ist die bis in die siebziger Jahre hinein intensiv vorangetriebene Professionalisierung des Lehrerberufes zu einem Stillstand gekommen, und es ist mit TENORTH³⁸ ebenfalls nur nüchtern zu vermerken, daß durch die Professionalisierung zwar der Status der Lehrerschaft verbessert werden konnte, daß sich aber an der Unterrichtsrealität dadurch faktisch nichts geändert hat. Die Ursachen hierfür dürften zu einem gewichtigen Teil in dem Spannungsverhältnis von Professionalisierung und bürokratischer Struktur liegen. Innerhalb von Bürokratien sind Professionalisierungsprozesse zwangsläufig konfliktgeladen, und zwar unter anderem weil durch sie die Weisungskompetenz von Vorgesetzten inhaltlich in Frage gestellt wird.³⁹

Wenn es nun zwischen der Schule und der Schulaufsicht aufgrund von Professionalisierungsbestrebungen zu einem Autoritätskonflikt kommt, ist offensichtlich, daß jener wegen der uneingeschränkten Weisungskompetenz der Schulaufsicht zuungunsten der Professionalisierung entschieden wird. Soweit Lehrer aufgrund ihrer größeren Nähe zur Unterrichtspraxis gegenüber Schulräten organisationssoziologisch als Spezialisten zu kennzeichnen sind, soweit gilt übertragen auf das Lehrer-Schulrats-Verhältnis, daß Lehrer als Spezialisten dazu neigen, sich Anordnungen von Schulräten, eben von "Nicht-Spezialisten", zu widersetzen. Denn es scheint generell zutreffen, daß bürokratische Autorität als unangenehm empfunden wird, weil für Spezialisten nur das Fachlichkeitsprinzip gilt.⁴⁰ Allerdings scheint es in der Schulrealität nur selten zu solchen Konflikten zu kommen, da Lehrer mit zunehmendem Dienstalder dazu neigen, Professionalisierungsansprüche aufzugeben und sich in ihre bürokratische Rolle einzuflügen. Deshalb ist unter anderem auch gerade in der Gegenwart eine deutliche Abschwächung von Professionalisierungstendenzen auszumachen.

Aus einer internationalen Perspektive untersucht DALIN⁴¹ die Professionalisierungsproblematik. Er führt unter anderem den Mangel an "Professionalismus" darauf zurück, daß Lehrer sich als Pragmatiker hauptsächlich auf eigene Kenntnisse verlassen, und meinen, als einzige "wirklich etwas vom Unterricht zu verstehen". Zu dieser Haltung

konnte es kommen, weil noch immer sehr wenig "Allgemeines" über Schulen, Unterricht und Lernen bekannt ist (vgl. u.a. Seite 6f). Bisher ließe sich auch noch keine schlüssige Synthese aus der Unzahl von Untersuchungen entwickeln. Weil Lehrer folglich noch nicht über eine professionelle Wissensgrundlage verfügen, verneint DALIN, daß der Lehrerberuf eine Profession darstellt und spricht deshalb von Quasi-Profession. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die bei DALIN⁴² zu findenden Anmerkungen, nach denen in bezug auf die Lehrerausbildung kein klarer Zusammenhang zwischen der Studiendauer und der Unterrichtsqualität nachweisbar ist. Außerdem sind demnach die meisten Lehrerausbildungsstätten, wie zum Beispiel Pädagogische Hochschulen, noch nicht in der Lage, das zu vermitteln, was für die Alltagspraxis eines Lehrers benötigt wird.

Bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland könnte nach BAUMERT⁴³ die Ausstattung der allgemeinbildenden Schulen mit nichtpädagogischem Personal "geradezu als Indikator für den Stand der Entwicklung des Lehrerberufs als Profession" angesehen werden. Aufgrund der gegenwärtig noch äußerst dürftigen Ausstattung könne noch nicht vom Lehrerberuf als einer Profession die Rede sein. Da darüberhinaus gerade die nichtprofessionellen Tätigkeiten von Lehrern besonders leicht kontrollierbar seien und kontrolliert würden, könne es nicht verwundern, daß diese für den Lehrer Vorrang besäßen, wobei sie ihm gleichzeitig die Grenzen seiner professionellen Autonomie aufzeigten.

Diese Vorbemerkungen führen zu dem Resultat, daß der Professionalisierungsgrad der Lehrerschaft nur gering ausgeprägt ist. Es kann deshalb nicht davon ausgegangen werden, daß schulische Innovationen sich durch eine voll entwickelte Lehrerverprofession quasi "von selbst" einstellen, sondern es wird die Notwendigkeit der Beteiligung anderer Instanzen außerhalb der Schule zum aktuellen Zeitpunkt deutlich.

Das politisch-pädagogische Selbstverständnis von Lehrern stellt ebenfalls eine wirkungsvolle Innovationsbarriere dar. Es gleicht dem von Schulräten, insoweit beide Berufsgruppen einen Beamtenstatus bekleiden und damit bürokratische Persönlichkeitsstrukturen aufgebaut haben. Ähnlich den Schulräten ist es auch das vorrangige Interesse von Lehrern, nicht aufzufallen. Sie sind in einer oft übertriebenen Art und Weise in Vorschriften befangen, handeln möglichst buchstabengetreu und sind von einer latenten Ängstlichkeit in Ver-

bindung mit konservativen Einstellungen und mangelnder Entscheidungsfreudigkeit geprägt. Ein am Ende des Reformzeitraumes in den frühen siebziger Jahren sich bemerkbar machender leichter Wandel in Einstellung und Selbstverständnis von Lehrern - es erfolgte eine leichte Abkehr von obrigkeitlich orientierten Verhaltensweisen und auch die bürokratische Gehorsamsforderung wurde in ihrer Absolutheit relativiert - scheint sich zur Gegenwart hin vor allem auch unter dem Einfluß der Lehrerarbeitslosigkeit gänzlich abzuflachen.

Nach HÄNSEL⁴⁴ sind Lehrer nicht fähig, komplexe gesellschaftliche Zusammenhänge zu begreifen, und sie besitzen eine personalisierende Betrachtungsweise, ohne Interessengegensätze innerhalb der Gesellschaft zu erkennen. Dies bedeutet, daß sie als "Diener des Staates", den sie als "Sachwalter des Gemeinwohls" betrachten, glauben, auch lediglich für das Gemeinwohl tätig zu sein. Daraus folge wiederum, daß ihnen die bestehende Gesellschaftsstruktur als notwendige und einzig sinnvolle Ordnung erscheint, die es zu bewahren gelte. Durch die Internalisierung einer solchen Gemeinschaftsideologie glauben Lehrer von sich, als Idealisten tätig zu sein, ohne daß ihnen dadurch ihr Beitrag zur Perpetuierung des Status quo klar wird. Lehrer lehnen den Einfluß materieller Interessen auf die Schule ab, beschränken diese Ablehnung aber vornehmlich auf die Gewerkschaften und Arbeitnehmer, während die private Wirtschaft gleichsam als naturwüchsig und gottgegeben hingenommen wird. Privatwirtschaftliche, unternehmerische Bildungskonzeptionen erhalten ein häufig unangemessenes Übergewicht, während die Gewerkschaften eher als bedrohend empfunden werden.⁴⁵ Die Erhaltung der ökonomischen Grundstruktur, die für Lehrer als Arbeit für das Gemeinwohl erscheint, wird durch diese Mechanismen gewährleistet. Lehrer bejahen die Institution Schule, in der sie tätig sind und streben Änderungen höchstens innerhalb dieser vorgegebenen Ordnung an.

VOGEL⁴⁶ führt dieses "konservative" Denken in seiner Bürokratieanalyse auf die Berufssituation des Lehrers zurück, in der "das Denken in vorgegebenen Strukturen, die ablehnende Haltung Reformen gegenüber, die Betonung von Ruhe, Ordnung, Disziplin Erfordernisse des Arbeitsplatzes Schule seien." Die Kooperationsmöglichkeiten von Lehrern in Konferenzen usw. können dabei kaum zu einer Veränderung der bestehenden Verhältnisse beitragen, weil Beschlüsse wegen der umfassenden Eingriffsmöglichkeiten der übergeordneten Instanzen keine Rechtswirksamkeit haben (vgl. Seite 277ff.).

Es soll an dieser Stelle nicht Ignoriert werden, daß es zunehmend mehr Lehrer gibt, die die widersprüchliche Organisation der Schule durchschauen. Vor allem die oben wiedergegebenen Feststellungen HÄNSELS können deshalb keine absolute Gültigkeit beanspruchen. Weil jene Lehrer jedoch erstens eine kleine Minderheit bilden, und zweitens ihre Erkenntnisse nicht vorzugsweise in progressives Handeln sondern eher in Rückzug umsetzen - der sich zum einen in einer Individualisierung, zum anderen aber auch oft sich in einer Teilzeitbeschäftigung niederschlagen kann, soweit dies im Bereich der individuellen finanziellen Möglichkeiten liegt -, bleiben sie für die Initiierung schulischer Innovationen von untergeordneter Bedeutung.

Das oben hingegen skizzierte gesellschaftliche Verständnis haben sowohl aufstiegsorientierte Lehrer, die, um aufsteigen zu können, die gültigen Normen und Werte annehmen müssen, als auch indifferente Lehrer mit "Jobgesinnung", die durch Passivität zur Stabilisierung des Systems beitragen. Die Grundlagen des politischen Selbstverständnisses der Beamtenschaft, zu der auch die für das Gemeinwohl tätig zu sein glaubenden Lehrer gehören, bilden mithin nach KLUTH:

"(...) der nicht erwerbsorientierte Amtscharakter des Berufes, das Pflichtethos als Motivierung beruflichen Tuns, die Sinngebung des beruflichen Tuns aus der Einfügung des Amtes in eine als verbindlich empfundene wertbezogene Gesamtordnung, die ständische Ausgliederung der Berufe als 'Ämter' aus dieser Gesamtordnung, der alle Lebenszüge umgreifende, also eine Trennung von Arbeits- und Privatshäre nicht kennende Charakter des Berufes als 'Dienst', der nicht auf eine rational abgegrenzte Arbeitsleistung, sondern auf den umfassenden Dienstcharakter des Berufes begründete Anspruch auf eine standesgemäße Alimentierung."⁴⁷

Diese Faktoren müssen bei Lehrern zwangsläufig zu einer Verformung des Selbstverständnisses und Bewußtseins führen. Da zur Initiierung von Innovationen immer eine Form von und ein bestimmter Grad an Nonkonformismus erforderlich ist, kann insgesamt gefolgert werden, daß das politische Selbstverständnis von Lehrern einen Hindernisfaktor für Innovationen darstellt. Das bedeutet, daß offiziell vorgegebene emanzipatorische Bildungsziele wie Mündigkeit und Selbstbestimmung vielfach nicht realisiert werden können, da sie nicht nur den bestehenden gesellschaftlichen Strukturen entgegenstehen, sondern da auch die Lehrer für die Erhaltung dieser Strukturen durch ihr eigenes politisches Selbstverständnis aufgrund der bürokratischen Organisation ihrer Arbeit sorgen.

Das pädagogische Selbstverständnis entspricht in seiner grundsätzlichen Orientierung dem politischen. Die Schulverwaltung als wichtigste Vermittlungsinstanz zwischen Schule und Gesellschaft bewirkt zwangsläufig eine weitgehende Angleichung dieser beiden Arten von Selbstverständnis. Die durch die weitgehend bürokratische Organisation der Schule bedingten Strukturen und Prozesse sind langfristig auch für das pädagogische Selbstverständnis der Lehrer entscheidend. Wenn Lehrer in der teilbürokratischen Struktur der Schule gelernt haben, formalisierte Verhaltensweisen anzunehmen, bedeutet das in bezug auf Unterricht, daß ein großer Wert auf Äußerlichkeiten wie Sauberkeit, Sorgfalt, Pünktlichkeit, Gehorsam usw. gelegt wird, während andere Ziele, wie zum Beispiel Kreativität und Kritikfähigkeit, vernachlässigt werden. Weiterhin dominiert das "Beibringen" von positivem Wissen über die Initiierung von Lernprozessen zur Förderung der Denkfähigkeit und Selbständigkeit der Schüler. Lehrer sehen überwiegend ihren eigenen Rollenkonflikt, nämlich den von der gleichzeitigen Aufgabe als Beamter oder Verwalter auf der einen und Lehrer oder Erzieher auf der anderen Seite, nicht. Zumindest wird dieser Rollenkonflikt im Zweifelsfall stets zugunsten der bürokratischen Tätigkeit entschieden, da diese kontrollierbar ist. Eine innovative Schulaufsicht müßte sich selbst umorientieren. Sie dürfte nicht nur und vorrangig die formalen Aspekte des Lehrerseins betonen, sondern stärker die inhaltlichen.

Wenn nach einer Dokumentation des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung⁴⁸ der größte Teil der Lehrer "emotionale und soziale Befriedigung" bei seiner Arbeit erfährt, deutet das ebenfalls auf ein pädagogisches Selbstverständnis hin, das weniger Innovationsorientiert ist, weil der Status quo bereits als zufriedenstellend empfunden wird. Lehrern selbst scheint damit nur wenig bewußt zu sein, welche Möglichkeiten der Verformung bei Lehrerpersönlichkeiten aufgrund durchlaufender Sozialisationsprozesse und der Einwirkung bürokratischer Strukturen denkbar sind. Da Lehrer ihr eigenes Tun für "in Ordnung halten", werden selbst verursachte Mängel und Fehler häufig den Schülern zugeschoben, wohingegen das eigene Selbstverständnis und Handeln nicht reflektiert werden. Sobald ein Lehrer den Klassenraum betritt, besitzt er ein hohes Maß an Freiheit und Weisungsbefugnis gegenüber Schülern, das wegen fehlender Kontrolle dahingehend ausgenutzt werden kann, daß die selbst internalisierten Werte und Normen in einem möglicherweise indoktrinierenden Maße den Schülern vermittelt werden.

Einen derart großen Spielraum im direkten Unterricht gegebenenfalls auch in einer negativen Art und Weise ausfüllen zu können, wird von Lehrern - und nicht nur von ihnen - mit dem Hinweis auf ihre pädagogische Freiheit verteidigt, wobei sie häufig überhaupt nicht oder nur ungern bereit sind, ihren eigenen Unterricht offenzulegen. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Scheinlegitimation. Denn obwohl die "pädagogische Freiheit" in den meisten Schulgesetzen der Länder der Bundesrepublik Deutschland, wenn auch unterschidlich stark und mit anderen Bezeichnungen, verankert ist, wird sie gleichzeitig neutralisiert durch die umfassende Weisungskompetenz der Schulaufsicht. Sie beinhaltet deswegen nicht einmal eine Methodenfreiheit und stellt deshalb nur eine "Restfreiheit" dar, weil Unterricht gar nicht vollständig kontrollierbar ist. Darüberhinaus ist in der Schulrechtsdiskussion keineswegs unumstritten, inwieweit "pädagogische Freiheit" grundsätzlich nicht als ein Recht der Lehrer, sondern als der Anspruch der Schüler zu verstehen ist, nach dem ein Lehrer aufgrund der speziellen Erfordernisse einer jeden einzelnen Schulklasse ein bestimmtes Maß an pädagogischer Freiheit besitzen muß, um adäquaten Unterricht erteilen zu können. Von selten der Lehrerschaft hingegen wird der Begriff der "pädagogischen Freiheit" vorzugsweise als Rückzugs- und Abschirmungsargument auch gegenüber einer innovativen Schulpraxis vorgebracht. So führt auch HÄNSEL zutreffend aus:

"Die pädagogische Freiheit des Lehrers wird so pervertiert zum unkontrollierten Ausleben in einer Unterrichtssituation. Die Freiheit, die der Lehrer im Unterricht genießt, ist immer die Freiheit eines einzelnen, die auf Kosten der Schülerinteressen und der gemeinsamen Interessen der Lehrer geht. Sie ist zudem höchst vage, weil sie jene undefinierte 'Restfreiheit' darstellt, die am konkreten Sachverhalt stets neu geklärt werden muß."⁴⁹

Die pädagogische Freiheit, auf die sich Lehrer vorzugsweise auch in Konferenzen zurückziehen, weil sich nach einer häufig anzutreffenden Meinung Lernprozesse unter ungeklärten Interaktionsbedingungen zwischen Lehrer und Schüler vollzögen, umfaßt de facto nur das, was durch verwaltungsrechtliche Bestimmungen nicht festgelegt ist. Sie ist nicht generell rechtlich bestimmt als das Recht der Lehrer, so zu unterrichten, wie sie es nach ihrer Überzeugung für richtig halten. Während die Schulverwaltung das jederzeitige Recht zur Kontrolle und Korrektur hat, haben Lehrer keinen rechtlich abgesicherten Ermessensspielraum, so daß auch Beschlüsse von Konferenzen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben aufgehoben werden

können. In jüngerer Zeit deutet sich allerdings in der Diskussion eine Tendenz an, nach der das Spannungsverhältnis von pädagogischer Freiheit und Schulaufsicht nicht einfach zugunsten der Schulaufsicht entschieden werden könne.⁵⁰ Die Verfechter der pädagogischen Freiheit verweisen hierzu darauf, daß sich aus einzelnen Schulgesetzaussagen sehr wohl eine Einschränkung einer totalen Schulaufsicht ableiten lasse. Daneben tendiert auch die gegenwärtige Aufsichtspraxis von Schulräten dahin, die eigenen Kompetenzen nicht offensichtlich auszunutzen und nur bei gravierenden Abweichungen einzugreifen. Fernab von Anweisungen müssen Lehrer in der täglichen Unterrichtsgestaltung situationsgerecht handeln und entscheiden können. Deshalb auch sind sie aufgrund der Eigenart ihrer Bildungsaufgabe von der ihnen als Beamten obliegenden Gehorsamspflicht teilweise entbunden und verfügen sie über einen eigenen Ermessensspielraum.⁵¹ Umgekehrt sind Schulräte vielfach angehalten, in ihrer Aufsichtstätigkeit zurückhaltend zu agieren.

Nach diesen Ausführungen ist mit PERSCHEL⁵² zur pädagogischen Freiheit zusammenfassend festzustellen, daß sie zwar nur eine "faktische Restfreiheit" darstellt, tatsächlich aber sehr weit reicht, da Lehrer gar nicht vollständig durch Unterrichtsbesuche kontrolliert werden können. Darüberhinaus wird der Bereich der faktischen pädagogischen Freiheit, der theoretisch ein großes Innovationsfeld für Lehrer eröffnen könnte, entsprechend dem Verständnis der pädagogischen Freiheit bei Lehrern im konservativen Sinne als Rückzugsargument genutzt. Sowohl der Grad der Professionalisierung als auch das politische und pädagogische Selbstverständnis von Lehrern stellen für eine von Schulräten initiierte innovative Schulpraxis ungünstige Voraussetzungen dar. Insgesamt unterstreichen diese Ausführungen damit, daß für eine innovative Schulpraxis Impulse und Einwirkungen von außen - durch weiche Instanzen immer - notwendig sind.

7.4 Vorherrschende Einstellungen zur Schulaufsicht bei Lehrern

Die generell bei Lehrern vorzufindende Grundhaltung gegenüber Verwaltungsangelegenheiten entspricht ihrer Einstellung zur unteren Schulaufsicht, die aufgrund der Unkenntnis bürokratischer Strukturzusammenhänge antibürokratisch geprägt ist. Es erfolgt vielfach eine

Uminterpretation der eigenen Unkenntnis zur Undurchsichtigkeit der Schulverwaltung, der häufig eine organisatorische und inhaltliche Unfähigkeit unterstellt wird. Wenn eine so gesehene Verwaltung bei einem Problem aktiv wird, wird dies von Lehrern als Bedrohung und Einschränkung der eigenen Freiheit aufgefaßt, wird sie nicht aktiv oder zögert sie, wird dies als Unzulänglichkeit oder Schwäche ausgelegt.⁵³

BAUMERT/RASCHERT⁵⁴ bestätigen durch eine Untersuchung die negative Einstellung von Lehrern zur Bildungsverwaltung, die geradezu zu einer antibürokratischen Gereiztheit führe. Die Schulverwaltung erscheint Lehrern demnach als amorphe und undurchsichtige Instanz, sie wird von ihnen allein unter dem Aspekt der pädagogischen Sachgesetzlichkeit gesehen, ihr werden Sachferne und geringe Planungsfähigkeit unterstellt, letztlich erscheint ihr Handeln irrational und unberechenbar, sie treffe nur belastende und restriktive Entscheidungen und sei letztlich reaktionär.

Ähnlich negativ charakterisiert BESSOTH⁵⁵ in einer neueren Untersuchung die Einstellung von Lehrern zur Schulverwaltung, wenn er feststellt, daß dieser beispielsweise ein Planungsverständnis abgesprochen werde, daß eine Aufgabenunsicherheit bestehe und daß selbst die Beurteilungsaufgabe der Schulräte nicht in einem adäquaten Maß ernst genommen werde.

Inwieweit hingegen diese proklamierten und bisher gängigen Einschätzungen der Einstellung von Lehrern zur unteren Schulaufsicht noch generell gültig sind, bedarf einer stark differenzierten Antwort. So hat HEIZMANN⁵⁶ in einer empirischen Erhebung festgestellt, daß im Gegensatz zu den meisten Ergebnissen anderer Untersuchungen Lehrer eine positive Haltung gegenüber der Schulaufsicht einnehmen. HEIZMANN stellt dies zwar nur in bezug auf Unterrichtsbesichtigungen fest, da diese aber den zentralen Kommunikationspol in der Lehrer-Schulrat-Interaktion darstellen, relativieren diese Ergebnisse die Aussage, daß eine generell negative Einstellung von Lehrern gegenüber der Schulaufsicht angenommen werden muß. Auch nach den Untersuchungsergebnissen SCHWABs⁵⁷ ist bei Lehrern eine pauschal negative Einstellung demnach nicht mehr vorhanden.

Die lange Zeit uneingeschränkt negative Einstellung von Lehrern gegenüber Schulräten könnte in den Verfahren vergangener Jahrzehnte

Ihre Ursache haben. In denen Lehrern mehr als heute das Gefühl des "Untergebensseins" und der "Visitation" vermittelt wurde. Wenn Lehrer häufig noch über zuviele Vorschriften und Verfügungen klagen und sich selbst einer ständigen Kontrolle unterworfen fühlen, so scheint dieses Gefühl zumindest auch teilweise noch zu bestehen. Trotzdem charakterisieren nach den Untersuchungsergebnissen SCHWABs⁵⁸ zwei Fünftel der befragten Lehrer den letzten Kontakt mit einem Schulrat als "Hilfe", während etwas mehr als ein Viertel diesen als "Belastung" empfand. Die relativ große Restgruppe hatte eine indifferente Einstellung. Nach den Beobachtungen der vorliegenden Untersuchung ist davon auszugehen, daß dieser Anteil inzwischen gewachsen ist, ohne ihn an dieser Stelle präzise quantifizieren zu können. Aus dem sicheren Beamtenstatus heraus empfinden zunehmend mehr Lehrer, daß der Schulrat "ihnen nichts anhaben" kann. Er taucht ohnehin seltener als früher in der Schule auf und kann aufgrund der Aufsichtsspannen dem Aufsichtsanspruch gar nicht nachkommen. Die Minimierung der Kontakte führt so zur Indifferenz. Deshalb sollte auch das von SCHWAB ermittelte günstige Ergebnis nur mit Einschränkungen als Einverständnis gewertet werden, zumal der Begriff "Kontakt" auch - möglicherweise hauptsächlich - den außerunterrichtlichen, verwaltungstechnischen Bereich umfaßt, in dem es einem Schulrat aufgrund seines Vorgesetztenstatus und seiner Amtsautorität generell erheblich leichter fällt, Hilfen zu geben, als das in bezug auf den direkten Unterricht der Fall ist. Die Indifferenz hingegen scheint auch auf der Tatsache zu beruhen, daß Lehrer Schulräten vielfach die notwendige Fach- und Sachkompetenz absprechen und somit für ihre eigene Unterrichtspraxis wenig Beratung und Hilfestellung erwarten.⁵⁹

Es ist generell zu bezweifeln, daß Lehrer sich Schulräte als tatsächliche Berater wünschen, die um Rat gefragt werden und mit denen Fachgespräche geführt werden können,⁶⁰ noch weniger allerdings als formale Kontrolleure, die vielfach willkürlich handeln. Bei einer solchen Vorgehensweise wird ein Schulrat, der in seiner Person die vorgesetzte Dienstbehörde verkörpert, vielfach mit der gesamten "anonymen Schulaufsicht von oben" gleichgesetzt und entsprechend kritisiert, obwohl ein Anteil von zweiundzwanzig Prozent bei einer Lehrerbefragung⁶¹ Verhaltensformen von Schulräten als demokratisch einschätzt, während immerhin zweiundsiebzig Prozent die Verhaltensformen als autokratisch bezeichnen. Die restlichen sechs Prozent sagen Schulräten ein "Laissez-faire"-Verhalten nach.

Eine nahezu durchgängige Empfindung ist bei allen Lehrern, daß seitens der Schulaufsicht zu wenig auf die konkrete Alltagssituation im Unterricht eingegangen wird und daß sich Lehrer lediglich als verwaltet empfinden. Diese Empfindungen tangieren das Problem der Rückmeldung, die Lehrer in nur geringer Form und eben auch nicht von der Schulaufsicht erhalten. Dieser Mangel an Rückmeldung scheint die Einstellung von Lehrern zur Schulaufsicht ebenfalls in einem beträchtlichen Maße zu bestimmen. Lehrer fühlen sich deshalb gerade nicht, wie HELLMUT BECKER⁶² meint, durch Schulräte in ihrer pädagogischen Initiative eingeschränkt, sondern die nahezu fehlende Schulaufsicht und der daraus folgende Mangel an Initiierung und Motivation ruft eine im ganzen negative Einstellung von Lehrern gegenüber Schulräten hervor. Es ist deshalb zu bezweifeln, daß die Schulaufsicht trotz der sicherlich vorhandenen grundsätzlichen Verwaltungsfeindlichkeit bei Lehrern überhaupt eine Quelle permanenter Frustration darstellen kann, weil die Anzahl der Kontakte der Lehrer mit der Schulaufsicht zu gering ist, um daraus eine solche Empfindung ableiten zu können, wenn auch nach einer Untersuchung HÄNSEL⁶³ die vorgesetzte Dienstbehörde von Lehrern an zweiter Stelle bei den beruferschwerenden Faktoren genannt wird.

ROSENBUSCH/SCHULZ⁶⁴ ordnen die Einstellungsmuster zum Lehrer-Schulrat-Verhältnis nach vier Prinzipien:

1. nach dem Prinzip des entrückten Kollegen: der Schulrat ist nicht mehr Kollege, sondern eine übergeordnete Instanz und wird auch als solche von den Lehrern empfunden;
2. nach dem Prinzip der Unfehlbarkeit: der Schulrat hat immer recht, und nur der Lehrer erfüllt seine Rolle voll, der den Erwartungen des Schulrats voll entspricht;
3. nach dem Prinzip der Unterwerfung: in der Interaktion mit dem Schulrat orientieren sich Lehrer nicht an Rechten und Pflichten und an professionellen Kriterien, sondern appellieren bei Problemen gemäß ihrer unterwürfigen Einstellung an die emotionale Seite des Schulrates. Zivilcourage, Entscheidungs- und Kooperationsfähigkeit müssen so verkümmern;
4. nach dem Prinzip der Menschlichkeit: bei einem Schulrat kommt es hauptsächlich auf die menschliche und nicht so sehr auf die fachliche Kompetenz an.

Diese vier Prinzipien sind nicht nur als Einstellungsmuster von Lehrern zu verstehen, sondern im übertragenen Sinne auch als solche von Schulräten. Es ist offensichtlich, daß sie einer Einleitung von Innovationsprozessen im Unterricht entgegenstehen. Sie machen deutlich, daß Lehrer einer Schulaufsichtsinstanz innerlich ablehnend gegenüberstehen, sich unter Umständen sogar von ihr behindert fühlen. Nach außen wird aber alles getan, um es dieser Instanz recht zu machen, obwohl nur sehr wenig passieren könnte, wenn Lehrer dies nicht tun würden.

Da die genannten Einstellungsmuster nur in der konkreten Auseinandersetzung von Lehrern und Schulräten aktuell werden, steht dem nicht entgegen, daß Lehrer ansonsten glauben, in ihrem Beruf über ein hohes Maß an Selbständigkeit zu verfügen. Wenngleich bei ihnen die häufig vertretene Meinung besteht, "die Verwaltung" mische sich zu sehr ein, scheint es sich hierbei um keine grundsätzliche Abwehr in der Auffassung von Lehrern zu handeln, da ansonsten der Reglementierung durch Vorschriften und schulaufsichtliche Maßnahmen wenig Bedeutung zukommt, was für die bereits formulierte Indifferenzthese spricht. Für das Bestreben, sich möglichst gegenseitig in Ruhe zu lassen, spricht auch die Tatsache, daß es im Schulalltag generell selten zu konflikthaften Auseinandersetzungen kommt. Mit BAUMERT⁶⁵ führen die gegenseitige Einstellung von Lehrer und Schulrat damit mehr zu Kompromiß und gegenseitiger Verständigung als zur konflikthaften Auseinandersetzung.

Dabei ist zu fragen, inwieweit Lehrer und Schulrat überhaupt in der Lage sind, Konflikte sachgemäß auszutragen. Die in diesem Abschnitt postulierte Indifferenz reicht deshalb häufig nur soweit, wie eine Lehrkraft nicht mit der Schulaufsicht in Berührung kommt. Dies wird auch besonders deutlich an der Schilderung eines Schulrates, der einer, wie er betonte, harmlosen Beschwerde über eine Lehrerin nachgegangen war und dazu folgendes feststellte:

"Sie glauben gar nicht, wie mimosenhaft sich einige Lehrer verhalten. Angenommen, da kommt mal eine Beschwerde, und ich bestell' mir diejenige ins Büro, dann geht ein Mordsgezeter los: 'Wie können Sie mir so etwas zutrauen?' usw.. Dann muß ich erstmal beruhigen und sagen: 'Moment, Moment, ich will ja auch nur einen Brief schreiben, daß ich etwas unternommen habe beziehungsweise die Sache geregelt habe.' Die Leute verstehen gar nicht, daß ich ihnen ja gar nichts will und daß ich ja auch einfach etwas machen muß." (9/8)

Diese Äußerung unterstreicht durch die vom Schulrat zitierte Äußerung der betreffenden Lehrerin, daß Lehrer im allgemeinen erstens davon ausgehen, daß ein Schulrat genau über die ihm unterstellten Lehrer Bescheid weiß, und zweitens befürchten, daß vom Schulrat ohnehin eine Schuldzuweisung erfolgen wird. Dies ist insofern verständlich, als Lehrer zwangsläufig den ihnen täglich gestellten Anforderungen gar nicht nachkommen können. Darüberhinaus berücksichtigen Lehrer nicht, daß auch einem Schulrat zuallererst daran gelegen ist, Konflikte und Probleme möglichst pragmatisch zu lösen.

Wenn der überwiegende Teil der Lehrerschaft sich in bezug auf die Unterrichtsgestaltung frei fühlt, so handelt es sich bei dieser Freiheit nicht um eine offiziell von der Schulaufsicht gewährte, sondern um eine faktische, wie sie bereits im vorhergehenden Abschnitt erläutert wurde. Aus diesem Widerspruch nicht gewährter, aber tatsächlich vorhandener Selbständigkeit und der jederzeitigen Möglichkeit administrativer Einmischung resultiert gegenüber der Schulaufsicht bei Lehrern ein irrationales, teilweise sogar auf Infantilität begründetes Verhalten, das in einer tiefen Verhaltensunsicherheit wurzelt. Entsprechend der bürokratischen Persönlichkeitsstruktur ist die Folge eine formale Korrektheit beziehungsweise die Neigung, möglichst nicht aufzufallen, weil hierdurch die effektivste Abschirmung der eigenen Unterrichtspraxis gegenüber der Schulöffentlichkeit, vor allem aber auch gegenüber einer Kontrolle durch den Schulrat erfolgen kann.

Diese Neigung führt dazu, daß bei einem anstehenden Schulratsbesuch nach nur teilweise einer Klasse angemessenen Gesichtspunkten Unterricht geplant wird, die Unterrichtsplanung aber inhaltlich und quantitativ auf den jeweiligen Schulrat ausgerichtet ist, wobei vorher sogar bisweilen in Erfahrung zu bringen versucht wird, auf was der betreffende Schulrat Wert legt, kurz: was bei ihm "ankommt" (vgl. dazu auch Seite 165ff.). Probleme und Schwächen werden zu vermeiden versucht, Ansätze, die möglicherweise Innovationen einleiten könnten, weggelassen, weil sie einen Unsicherheitsfaktor beinhalten, und Fragen werden häufig deshalb nicht gestellt, weil sie dem Schulrat den Eindruck von fachlicher Inkompetenz vermitteln könnten.

Nach der Ankündigung eines Unterrichtsbesuches werden die kontrollierbaren Hefte und Listen darauf überprüft, ob sie sämtlich in

Ordnung sind, das Klassenzimmer wird gegebenenfalls mit Schülerarbeitsmitteln "hergerichtet" und vom Lehrer mit für sinnvoll gehaltenen und guten Eindruck machenden Materialien ausgestaltet. Zumindest wird darauf geachtet, daß der Klassenraum sauber und aufgeräumt ist. Daneben wird vielfach aus Anlaß eines Schulratsbesuches eine neue Unterrichtseinheit begonnen, "aus der man etwas machen kann". Diese Betonung der äußeren und formalen Aspekte wird gegebenenfalls vervollständigt durch Berge von Mappen und Heften, die dem Schulrat vorgelegt werden, um Arbeitseinsatz zu demonstrieren. Oder es wird versucht, auf formale und äußere Art und Weise Eindruck zu machen, indem zum Beispiel der Unterricht besonders pünktlich begonnen wird oder durch ein übermäßig affektiertes Verhalten gegenüber Schülern und besonders "kollegialen" Umgang mit anderen Lehrern. Gegenüber einem Schulrat soll sowohl innerhalb als auch außerhalb des Unterrichts eine "helle" Schulfwelt demonstriert werden. Es steht das Interesse im Vordergrund, sich von der besten Seite zu zeigen. Unter innovativen Gesichtspunkten ist entscheidend, daß innerhalb des Unterrichts jeder Lehrer versucht, Schwächen und Mängel, auch wenn er sie selbst gar nicht verursacht hat und gar nicht für sie verantwortlich gemacht werden kann, zu verdecken und einen Unterricht zu zeigen, der mit der täglichen Unterrichtspraxis nur noch wenig zu tun hat. Ein Lehrer macht dies alles mit, weil der Schulrat ohnehin nur alle paar Jahre einen Unterrichtsbesuch durchführt, so daß es ihm nicht schwerfällt, einer zentralen Funktion des Unterrichtsbesuches, nämlich eine Anpassung an die Erwartungen des Schulrates vorzunehmen, Genüge zu leisten.

Wenn Lehrer sich damit stark an den Erwartungen der Schulräte orientieren und dies günstigstenfalls nicht nur kurzfristig tun, dann finden Schulräte umgekehrt unter diesem Gesichtspunkt ansatzweise Voraussetzungen dafür vor, in der Schule Innovationen zu initiieren. Dies birgt allerdings auch Gefahren in sich, denn wie POSCHARDT richtig feststellt:

"(...) neigen viele Lehrer dazu, bei der Beurteilung Verhaltensweisen zu reproduzieren, die sie als Schüler gelernt haben; dieser Rückfall in die Schülerrolle kann sich in bewußt forschem Auftreten wie in gewollter Selbstsicherheit, in devoter Unterwürfigkeit wie in schnoddriger Lässigkeit widerspiegeln. Stets aber ist damit verbunden, daß man dem Schulrat die Lehrerrolle zuspricht. Der Lehrer definiert so durch sein Verhalten die Vorgesetztenrolle des Schulrats bei der Beurteilung entscheidend mit; wechselt er in die Schülerrolle über, ist damit bereits festgelegt, daß die Kommunikation mit dem Schulrat nur asymmetrisch sein kann."⁶⁶

Es ist offensichtlich, daß ein solches Interaktionsverhältnis zumindest kein sachangemessenes Innovationsklima schaffen kann. Die sich darüberhinaus daraus ergebende Frage lautet, inwieweit ein Lehrer, der eine Schülerrolle angenommen hat, von der Beratungskompetenz des Schulrates tatsächlich überzeugt ist. ROSENBUSCH/SCHULZ⁶⁷ ermitteln hierzu, daß nicht einmal ein Drittel befragter Lehrer die pädagogische Kompetenz von Schulräten besonders hoch einschätzt, während die Mehrheit der Lehrer sie eher geringschätzt und aus den Unterrichtsberatungen durch Schulräte keine praktischen Erkenntnisse ziehen kann. Nur ein Zehntel könne dem Schulratsbesuch überhaupt positive Seiten abgewinnen, und nicht einmal die Hälfte der befragten Lehrer glaube, daß die Schulräte lieber pädagogisch beraten, statt zu kontrollieren. Weil eine Mehrheit der Lehrer deshalb meint, daß Schulräte gar kein Interesse an pädagogischer Beratung hätten, werde auch das theoretische Angebot der Beratung von ihrer Seite kaum in Anspruch genommen. Auch diese Ergebnisse entsprechen insgesamt den bisher in diesem Abschnitt referierten Untersuchungsergebnissen und Thesen, legen es mithin nahe, von einer wachsenden Indifferenz in den Einstellungen von Lehrern gegenüber Schulräten auszugehen.

Nach diesen Ausführungen muß zusammenfassend konstatiert werden, daß ein innovationswilliger Schulrat in den Lehrerkollegien zunächst auf Mißtrauen, Distanz und Indifferenz trifft. Lehrer sprechen der unteren Schulaufsicht generell nicht nur eine Innovationskompetenz, sondern auch ein Innovationsinteresse ab. Aufgrund der festgestellten Zusammensetzung der heutigen Kollegien kann ein Wandel nur langfristig erfolgen. Dafür ist eine veränderte Selbstdarstellung von Schulräten gegenüber Lehrern als erster Schritt notwendig. Erst wenn und soweit Schulräte bereit sind, die Widersprüche und Diskrepanzen der alltäglichen Unterrichtspraxis in ihren Ursachen und Voraussetzungen wahrzunehmen, zu vertreten und nicht zu verdrängen, kann sich die Einstellung von Lehrern gegenüber der Schulaufsicht ändern.

7.5 Innovationsbereitschaft bei Lehrern

Die in dieser Untersuchung vertretene These der Existenz von Handlungsspielräumen in der Schule schließt ein, daß Lehrer auch unter den gegenwärtigen Bedingungen innovativ tätig werden können. Im folgenden wird erläutert werden, aus welchen Gründen Lehrer Innovationen im allgemeinen eher ablehnend gegenüberstehen. Die Organisationsstruktur der Schule stellt dabei zweifellos einen innovationserschwerenden Faktor dar, indem sie zu einer Orientierung an Mindestanforderungen beiträgt, die zudem noch meist an formalen Kriterien gemessen werden. Der Schulverwaltung ist jedoch nicht global die Schuld für mangelnde innovative Tätigkeit in der Schule zuzuschreiben.

Das, was Lehrern vordergründig als Innovationsunwilligkeit angelastet werden könnte, hat seine Ursachen teilweise in einer Überforderung, die darin besteht, daß bereits die verfügbare Arbeitszeit und die wissenschaftlichen Vorkenntnisse Grenzen setzen.⁶⁸ Gegenüber den objektiven Ursachen spielen aber auch die situativen und individuellen Komponenten eine erhebliche Rolle. So stellt DALIN⁶⁹ richtig fest, daß Innovationsansätze nur bei real wahrgenommenen Bedürfnissen von Lehrern eine Chance auf Verwirklichung haben, so daß die am einfachsten zu realisierenden Projekte solche sind, die Lehrern Vorteile bringen. Wenn diese nicht zu erwarten sind, kommt es zu Abwehrhaltungen, wie sie ein Schulrat folgendermaßen darstellt:

"Innovationsbereitschaft - das ist auch so eine Sache. Aber stellen Sie sich einmal vor, Sie kommen in eine Grundschule und treffen dort auf Kolleginnen, die dort seit zwanzig Jahren sitzen, die eine Familie haben, einen Haushalt, Garten usw.. Wenn ich da einer nur vorsichtig sage, das muß so und so, oder gucken sie sich doch einmal den Unterricht beim Kollegen X an, bekomme ich prompt als Antwort: 'Warum das alles? Das haben wir schon immer so gemacht. Meine Schüler sind bisher immer auf der nächsten Schulstufe gut mitgekommen.' Und was da sonst noch so alles kommt." (7/9)

Es lassen sich mit Sicherheit keine Innovationen dadurch initiieren, daß eine Lehrkraft vielleicht einige Male bei einer anderen hospitliert. Was diese Äußerung jedoch deutlich macht, ist die Tatsache, daß von Anregungen nur dann Gebrauch gemacht wird, wenn die zu erwartenden Informationen als relevant erscheinen. Innovationen lassen sich daneben dann erfolgreich initiieren, wenn die Übermittlung persönlich erfolgt und das gesamte Umfeld so positiv gestaltet ist, daß genügend persönliche Kontakte und Hilfen angeboten werden.⁷⁰

Aus diesen Gründen behält die von REICHWEIN/FRECH⁷¹ formulierte These, wonach Innovationen nicht mehr isoliert realisiert werden können, sondern nur in einem Team von Lehrern, ihre Gültigkeit. Dies läßt sich auch dadurch unterstreichen, daß durch das Fachlehrersystem und die Existenz von Schulzentren ein isoliertes Nebeneinander von Lehrern allein schon aus organisatorischen Gründen wenig sinnvoll erscheint. REICHWEIN/FRECH führen in diesem Zusammenhang fünf verschiedene Persönlichkeitsfaktoren innovativen Lehrerverhaltens an:

1. kognitive Differenziertheit zur Reflexion der schulischen und gesellschaftlichen Bedingungen innovativen Lehrerverhaltens,
2. geringes Angstniveau in Konfliktsituationen, um flexibel reagieren zu können,
3. Rollendistanz gegenüber der eigenen Rolle,
4. intrinsische Berufsmotivation ohne Identifizierung mit den geltenden Verhaltens- oder Rollennormen,
5. Risikobereitschaft, um auch auf Mißerfolge und negative Sanktionen gefaßt zu sein und diese verarbeiten zu können.

Es ist offensichtlich, daß es sich bei dieser Aufzählung gerade um Eigenschaften und Verhaltensdispositionen handelt, die tendenziell bei Lehrern nur gering ausgeprägt sind. Für Lehrer sind gerade die Situationen belastend, in denen sie es mit Innovationen zu tun haben, die keine Stabilität und Routine entstehen lassen und wo keine kalkulierbaren Verhaltensansprüche vorhanden sind. Ein ausgeprägtes Sicherheitsbedürfnis bewirkt daneben, daß sich Lehrer gern auf anerkannte Werte und Normen zurückziehen.⁷² Deshalb ist es zwar grundsätzlich denkbar, daß Innovationen bis zu einem gewissen Grade auch gegen die Schulverwaltung durchgesetzt werden können, wobei als zusätzliche Innovationsfaktoren die Eltern und Schüler nicht unterschätzt werden dürfen, diese Möglichkeit wird aber kaum praxisändernd wirken, da ein Lehrer schnell befürchten wird, in seiner Funktion als weisungsgebundener Beamter bei innovativer Tätigkeit mit den bestehenden Vorschriften in Konflikt zu kommen.

Daß die Schulverwaltung nicht die zentrale beziehungsweise vorrangige Ursache der gering ausgeprägten Innovationsbereitschaft von Lehrern darstellt, wird auch an einem Phänomen der zweiten Phase der Lehrerbildung deutlich. Bereits bei Anwärtern und Referendaren ist nur in geringer Form eine Innovationsbereitschaft vorhanden - eine Tendenz, die eher zunimmt. Dies ist vermutlich zumindest teilweise darauf zurückzuführen, daß die Seminarbildner aufgrund

ihrer jahrelangen Bewährung als Lehrer und Referendarbetreuer und ihrer Eingebundenheit in eine Schule ihre schulpraktischen Ausbildungsaufgaben stark an den geltenden praktischen Normen der Schulen orientieren, so daß kaum eine besondere Befähigung der Anwärter und Referendare zur Innovation erfolgt..

Wenn es Lehrern an der notwendigen Motivation fehlt, wird häufig die mangelnde Unterstützung durch die Schulverwaltung als Grund besonders hervorgehoben, weshalb ein Innovationsunwille besteht. Sowohl in erfolglos innovierenden Schulen als auch in erfolgreich innovierenden Schulen sind Lehrer mit ihrer Arbeit zufrieden. Zufriedenheit am Arbeitsplatz stellt keinen Indikator für Innovationsbereitschaft dar. In erfolgreich innovierenden Schulen existiert darüberhinaus aber außerdem eine positive Motivation, wobei auch in bezug auf die Innovationsbereitschaft des einzelnen Lehrers immer wieder auf die Schlüsselfigur des Schulleiters hinzuweisen ist.⁷³

Diese letzte Aussage läßt sich unterstreichen durch die Ergebnisse einer etwa einjährigen teilnehmenden Beobachtung an einem informellen Schulversuch, der allein von Lehrern initiiert wurde und hier in aller Kürze dargestellt wird. Zur Situation: Eine Gruppe von anfangs etwa acht Lehrern an einem Schulzentrum der Sekundarstufe I ist mit den bestehenden Unterrichtsverhältnissen unzufrieden und entwickelt ein organisatorisches Konzept, das vorsieht, daß nur die Lehrer dieser Arbeitsgruppe einen ganzen Jahrgang zweier Schulformen unterrichten, und zwar mit dem Ziel, daß möglichst viel Unterricht "in einer Hand liegt", um verstärkt projektorientierte Arbeitsformen praktizieren zu können. Ein Nachmittag ist als fester "Besprechungsnachmittag" pro Woche fest eingebaut, um die Planung und Vorgehensweisen zu koordinieren und aufeinander abzustimmen. Der erste Kompromiß mußte im Verlaufe dieses Versuches eingegangen werden, als die Schulleitung nur teilweise die organisatorischen Wünsche der Arbeitsgruppe erfüllen konnte/wollte. Trotzdem wurde das Projekt von der Arbeitsgruppe mit großem Engagement und einem hohen Arbeitseinsatz begonnen. Dabei wurden in der Anfangsphase Schülerarbeitsergebnisse erzielt, die denen des "konventionellen" Unterrichts eindeutig überlegen waren. Daß das Projekt nach einem Schuljahr abgebrochen und von den Initiatoren selbst für gescheitert erklärt wurde, hatte folgende Gründe, die sich in bezug auf die Befähigung und Bereitschaft zur Innovation innerhalb von Lehrerkollegien generalisieren lassen:

1. Innovationsprojekte stellen, wenn sie "nebenbei" erfolgen, eindeutig eine arbeits- und zeitmäßige Überforderung von Lehrern

dar. Die beteiligten Lehrer erhielten in dem beschriebenen Fall keine Stundenentlastung für ihr Projekt.

2. Für erfolgreiche Innovationsprojekte ist die Unterstützung der unteren Schulaufsicht notwendig, da sie Rahmenbedingungen gestalten und gegebenenfalls verbessern kann.
3. Es reicht nicht die bloße Genehmigung eines Schulprojektes durch die Schulleitung aus, sondern Lehrer müssen spüren, daß die übergeordneten Instanzen einen aktiven Rückhalt bieten. Im vorliegenden Fall demonstrierte die Schulleitung eher Gleichgültigkeit bis Skepsis und richtete ihr Augenmerk vornehmlich auf die Dinge, die "nicht klappten". Die skeptische Beobachtung bis Belächelung durch eine Mehrheitsgruppe innerhalb des Kollegiums führte schließlich teilweise zu einer Isolation der Innovatoren, so daß diese zwangsläufig in ihrem Innovationselan nachließen, um sich an ihrem Arbeitsplatz wieder wohler und integrierter fühlen zu können. Auf intensives Nachfragen hin gestand ein Teil der beteiligten Lehrer offen ein, daß es vor allem Rückhalt, Aufmunterung und Lob gewesen sei, was ihnen gefehlt und zur Aufgabe des Projektes geführt habe.

Die Ergebnisse dieser Beobachtung machen deutlich, daß es innerhalb von Lehrerkollegien durchaus innovationsbereite Lehrkräfte gibt. Neben strukturellen Voraussetzungen sind es aber vor allem emotionale Komponenten, denen eine entscheidende Bedeutung zukommt. Ein Schulleiter kann hier wirksam entgegenarbeiten, und ein Schulrat kann sich für eine bessere Gestaltung der Rahmenbedingungen einsetzen. Wenn diese beiden Instanzen jedoch "ausfallen", sind von Lehrern initiierte Innovationsprojekte zum Scheitern verurteilt.

Allgemein gilt, daß es dabei weder immer sinnvoll noch erforderlich ist, daß wissenschaftliche Berater bei Innovationsprojekten eine Führungsrolle übernehmen. Die Mehrheit der Lehrer ist aufgrund von Persönlichkeitsfaktoren vermutlich nur begrenzt in der Lage, Vorschläge von außen adäquat aufzunehmen und produktiv zu verarbeiten, weil sie sich zumindest verunsichert, wenn nicht auch leicht angegriffen fühlt und sich aus irrationalen Gründen abschirmt. Lehrer behalten vorzugsweise eine Abwehrstellung bei, sobald sie sich gegenüber Argumenten nicht verteidigen können. Solche Verhaltensstrategien tauchen aber nicht vorrangig in der Interaktion mit der un-

teren Schulaufsicht, sondern eher gegenüber Personen und Instanzen auf, von denen sie nicht direkt abhängig sind. Dies hat zur Folge, daß nur soviel wie unbedingt nötig getan wird. Alle möglichen Einwände werden vorgebracht, weswegen eine Innovation ohnehin nicht erfolgreich sein könne, oder anderen Instanzen oder Institutionen wird die Ursache für das voraussichtliche Scheitern von Innovationen zugeschoben, wenn sich Lehrer nicht ganz einfach auf ihre bereits gemachten Erfahrungen zurückziehen.

Wenn insgesamt demnach also festgestellt werden kann, daß von der Schlüsselfunktion des Schulleiters (vgl. Seite 215ff.) wesentlich Innovationen in der Schule abhängen, er als Prozeßberater und Bindeglied zwischen Schulaufsicht und Lehrer fungieren muß und es ohne ihn kaum kollegiuminterne Arbeitsprozesse gibt⁷⁴, so gilt eine Stufe höher für den Schulrat, daß eine Innovationsinitilierung durch ihn nicht zur Bevormundung und Einengung von Schulen führen darf, weil sonst diese Innovationsbemühungen der unteren Schulaufsicht durch ein Nicht-Mitmachen der Lehrer unterlaufen werden können.⁷⁵

Die Innovationsbereitschaft von Lehrern beruht in ihren motivationalen Grundlagen überwiegend auf sozialem oder fachlichem Engagement. Die Umsetzung von Innovationen wird indes beim sozial engagierten Lehrer vielfach verhindert, da dieser aufgrund der ständig überfordernden Arbeitssituation und durch die Einsicht in gesellschaftliche Strukturen, die für unveränderbar gehalten werden, schnell resigniert. Fachlich engagierte Lehrer hingegen werden durch die mangelnde Einsicht in gesellschaftliche Strukturen oft durch innovative Resultate überrascht und in der Folge eine abwehrende Haltung gegenüber Innovationen einnehmen. Folglich werden nur noch systemkonforme Innovationen angestrebt, bei denen lediglich geringe Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu bestehen scheinen. Diese Bewahrungstendenz stellt dabei keine spezifische Lehrereinstellung dar, auch in der privaten Wirtschaft scheint sich zunehmend das Phänomen auszubreiten, daß Personen mit einer "schöpferischen Unruhe kaum eine Chance haben", weil es auch vielen Firmen lediglich darum geht, den erreichten Stand zu halten.⁷⁶

Einen bedeutenden Faktor für die individuellen Einstellungen von Lehrern gegenüber Innovationen stellt auch die generelle Arbeitsplatzsituation dar. Das stärker werdende erwerbsbezogene Interesse von Lehrern an ihrem Beruf führt zur Gleichgültigkeit gegenüber

dem Inhalt ihrer Arbeit, solange die finanziellen Interessen nicht tangiert werden. Innovationen sind deshalb vor allem dann wichtig, wenn sie berufspolitische Konsequenzen haben oder wenn es beispielsweise um Einkommens- oder Arbeitsplatzverbesserungen geht. Für die Berufsverbände von Lehrern sind Innovationen hingegen dann weniger interessant, wenn es um Fortschritte im Interesse der Schüler geht.⁷⁷ Die soziale Existenzgrundlage wird zunehmend zum Berufswahlmotiv, so daß es als wahrscheinlich angesehen werden kann, daß Lehrer ihren Beruf überwiegend aus ökonomischen Gründen wählen, wenn auch auf direkte Fragen häufig andere Motive vorgeschoben werden. Diese Voreinstellungen stellen bereits während der beruflichen Ausbildung einen behindernden Faktor bei der Förderung innovativen Lehrerverhaltens dar. Diese Tendenz eines sich verstärkenden Erwerbsinteresses ist wiederum keinesfalls auf den Lehrerberuf beschränkt. Auch bei den Beschäftigten in Großunternehmen und in der öffentlichen Verwaltung macht sich bei den Bediensteten ein Gefühl der Machtlosigkeit, Vereinsamung und Entfremdung breit. Dieses führt ebenfalls dazu, daß das eigene Können vorwiegend außerberuflich eingesetzt wird, während die eigentliche Tätigkeit ohne großen Kraftaufwand bewältigt wird⁷⁸, mit anderen Worten: es dominiert ebenfalls das Erwerbsinteresse.

Häufig wird die These aufgestellt, daß Lehrer an der Initiierung von Innovationen beteiligt werden müßten, wenn diese in einem optimalen Maße realisiert werden sollen⁷⁹ und daß ein unfreier Lehrer aufgrund bürokratischer Strukturen nicht freien Unterricht erteilen kann, damit also auch nicht innovativ tätig sein kann, wenn er nicht zur Freiheit und Selbstbestimmung erzieht. So zutreffend diese Aussage grundsätzlich ist, so wenig wird sie häufig von der Alltagspraxis untermauert, wenn beispielsweise der allgemeine Wunsch nach Partizipation bei Lehrern nicht mit der dann tatsächlich geübten übereinstimmt. Auf diesen Gesichtspunkt wird noch im Teil 3 dieser Untersuchung zurückzukommen sein. Entgegen der Auffassung von PÜTZ⁸⁰, der in Konferenzen keinen Handlungsspielraum für Lehrer sieht, sondern diese nur für bürokratische Instrumente zur engeren Bindung an bürokratische Normen im Interesse der Herrschaftssicherung hält und ihnen nur marginale Aufgaben zubilligt, gibt es tatsächlich innerhalb der Konferenzarbeit sogar große Freiräume, in denen Lehrer durch die vorhandenen Möglichkeiten der Partizipation ihre innovativen Qualifikationen unter Beweis stellen könnten. Das tatsächlich geübte Verhalten von Lehrern auf Konferenzen ist aber zu

einem großen Teil Lethargie und Apathie. So wird teilweise versucht, Konferenzen, von denen nicht unmittelbar profitiert wird, möglichst zu umgehen beziehungsweise ihre Zahl gering zu halten, um nur eine Tendenz zu nennen.

Insgesamt stehen damit einem breiten Spektrum an Innovationswiderständen bei Lehrern faktisch kaum innovationsfördernde Voraussetzungen gegenüber. Darüber kann auch nicht hinwegtäuschen, daß aufgrund einer Untersuchung von Innovationseinstellungen von Lehrern zwei Drittel der Befragten für bestimmte Problembereiche Hilfe von Spezialisten wünschen.⁸¹ Hilfe scheint hier weniger unter dem Gesichtspunkt der Innovationsorientierung als vielmehr als partielle Service-Leistung gesehen zu werden.

In Anlehnung an WESTPHALEN⁸² läßt sich zusammenfassend feststellen, daß Lehrer zwar keinesfalls "reformwütig" sind, sich aber unter günstigen Bedingungen gegebenenfalls für Innovationen mobilisieren lassen, wobei die Vorstellung, daß sie als Betroffene den gesamten Innovationsprozeß allein in die Hand nehmen können, bisher unerfüllt blieb und auch wohl bleiben wird. Das heißt umgekehrt, das Innovierende Lehrer auf Impulse von außen angewiesen sind. Unter den gegebenen Voraussetzungen könnte eine Instanz wie die untere Schulaufsicht am ehesten und sinnvollsten solche Impulssetzungen vornehmen.

Teil III

Alternative Handlungs- und Strukturkonzepte einer innovationsorientierten unteren Schulaufsicht

Handlungs- und Strukturkonzepte, die einen Beitrag zur Behebung der im Teil II dieser Untersuchung aufgezeigten innovativen Defizite leisten könnten, liegen bisher nur in wenig spezifizierten Ansätzen vor, so daß es schwierig ist, innerhalb dieser Untersuchung zu umfassenden und adäquaten Resultaten zu gelangen.

Innerhalb der Diskussion zur Reform der allgemeinen Schulverwaltung fällt auf, daß es Änderungsempfehlungen zur Innenorganisation der Kultusministerien und der Mittelbehörden kaum gibt. Dagegen wurden Reformvorschläge unter der Zielperspektive einer größeren Reibungslosigkeit, Verwaltungskraft und Leistungsfähigkeit vor allem für die unteren Instanzen, also auch für die untere Schulaufsicht, entwickelt. In diesem Bereich sind Empfehlungen der Bildungsforschung ansatzweise inzwischen in einzelnen Projekten und Vorhaben umgesetzt worden.

Nicht zuletzt weil die Diskussion zur Reform der Schulverwaltung in den letzten Jahren erheblich abgeflacht ist, gilt unverändert für sämtliche in den letzten Jahren vorgelegten Reformentwürfe der Bundesländer zur Schulverwaltung, daß sie aus wenig wissenschaftlicher Sicht mit dem begrenzten Blickwinkel derer, die selbst von der Reform betroffen sind, initiiert wurden, ohne daß eine Zielorientierung erfolgte.¹

Eine zentrale Frage in diesen Entwürfen ist, ob die Schulverwaltung in die allgemeine Verwaltung integriert oder ihr der Status einer Sonderverwaltung zugewiesen werden soll. An dieser Frage manifestiert sich unter anderem der Konflikt zwischen den Gutachten der Landesregierungen und ihren Kommissionen auf der einen und den Forderungen der Lehrer und Schulverwaltungsbeamten einschließlich ihrer Berufsorganisationen auf der anderen Seite.²

Aus den bisherigen Ausführungen dieser Untersuchung sollte deutlich geworden sein, daß die Schule eine eigenständige Verwaltung in Form einer Sonderverwaltung benötigt. Da nicht einmal diese Not-

wendigkeit umgesetzt ist, wird offensichtlich, wie weit noch der Weg zu einer innovativen Schulaufsicht ist und bis innovationsorientierte Fragestellungen zu verwaltungsorganisatorischen Gesichtspunkten auf wissenschaftlicher Ebene systematisch in Beziehung gesetzt werden. Einzelne Vorschläge, die in einem begrenzten Rahmen eine alternative Richtung beinhalteten, sind nicht weiter verfolgt worden. Da diese jedoch in ihrer Relevanz keinesfalls eingeübt haben, werden sie hier nochmals aufgeführt.

Zu diesen Vorschlägen gehört das Konzept einer ziel- und programmorientierten Schulverwaltung des inzwischen lange aufgelösten DEUTSCHEN BILDUNGSRATES³, mit dessen Konzept eine erhöhte Leistungsfähigkeit erwirkt werden sollte, indem die Trennung von Planung und Verwaltung überwunden, die Regelverwaltung verändert, die Bestimmung von notwendigen Qualifikationsanforderungen erleichtert wird und auch die gesellschaftlichen Interessenstrukturen beachtet werden. Mit der Überwindung der Trennung von "Konzeption und Routine" soll der Gegensatz von der ziel- und programmorientierten Verwaltung, die neue Probleme bearbeiten und lösen soll, und der Regelverwaltung, die nach "altbewährtem Muster" einfach Vorgefundenes verwaltet, aufgehoben werden. Reformieren wollte der DEUTSCHE BILDUNGSRAT⁴ auch die Aufgaben der unteren Schulaufsicht. Die gegenwärtige Situation der Kontrolle sollte durch ein hauptsächlich auf Beratung basierendes Kooperationsverhältnis aufgelöst werden. Statt das Anordnungsverhältnis aufrechtzuerhalten, soll der Schulrat am schulischen Diskussionsprozeß teilhaben, indem er bei Besprechungen und Konferenzen in der Schule anwesend ist. Hierzu ist zu bemerken, daß auch bei den Vorschlägen des DEUTSCHEN BILDUNGSRATES der Widerspruch, daß der Schulrat gleichzeitig beraten und kontrollieren soll, nicht aufgelöst wird.

Daß dieses Reformkonzept greifbare Resultate in bezug auf die Schulverwaltungsreform hervorgebracht hat, ist zu verneinen. Ohne dieses Konzept noch näher auf seine praktische Tauglichkeit und Angemessenheit hin zu untersuchen, kann eine Reform mit dieser Tendenz gegenwärtig ausgeschlossen werden. Es ist faktisch praxislose Erkenntnis geblieben, weil das politische System die Integration der Empfehlungen der Wissenschaft mit den realen Voraussetzungen der Schulverwaltung nicht leisten konnte.⁵

Ein anderer, die Schulaufsicht direkt betreffender Vorschlag zur

Reform ist von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) gemacht worden.⁶ Dieser noch länger zurückliegende Vorschlag zur "Neuordnung der Schulaufsicht" stellt Alternativen zum organisatorischen Aufbau der Schulaufsicht in Richtung auf die Schaffung von Schulämtern dar und spricht sich dementsprechend für eine Spezialisierung der Schulräte und eine Intensivierung ihrer Beratungstätigkeit aus. Dieser Vorschlag enthält unter anderem eindeutige Demokratisierungstendenzen, wenn beispielsweise Schulräte auf Zeit berufen werden sollen, ihre Ernennung von der Zustimmung der Lehrer abhängig ist und sie nach fünfjähriger Aufsichtstätigkeit wieder für ein Jahr in der Schulpraxis tätig sein sollen. So realitätsfern dieser Vorschlag abgesehen von der häufig inzwischen bereits vollzogenen Spezialisierung der Schulräte vor allem unter den gegebenen Voraussetzungen ist, löst er ebenfalls nicht den bestehenbleibenden Widerspruch der Konzentration von Aufsicht und Beratung in einer Person auf. Da alle wichtigen Reformmodelle die Struktur der traditionellen Schulverwaltung als Dreh- und Angelpunkt ihrer Analysen wählen, stellen sie damit insgesamt lediglich Korrekturen des bestehenden Systems dar, um unter veränderten Bedingungen die Funktionalität zu erhalten.

Auch für das nordrhein-westfälische Gutachten zur Reform der Schulverwaltung bemerkt KLEMM⁷ richtig, daß in ihm auf einen "großen Wurf" verzichtet wird. Für dieses wie für alle anderen Gutachten gilt, daß sich trotz aller Praxis- und Realitätsbezogenheit seit der Vorlage nur wenig geändert hat, selbst wenn nur ganz geringe Strukturveränderungen vorgeschlagen wurden.

Das Fehlen von neuen Reformvorschlägen in der Gegenwart deutet darauf hin, daß der augenblicklich bestehende Zustand vermutlich noch längere Zeit erhalten bleibt. Das politisch-administrative Subsystem hat derzeit keine strukturellen Reformen nötig, um seinen eigenen Bestand zu garantieren. Schulische Innovationen können deshalb vorwiegend nur innerhalb des bestehenden Handlungsspielraumes von Schulrat und Lehrern realisiert werden. Aus diesem Grunde werden im folgenden solche Ansätze und Wege aufgezeigt werden, die Aussagen zu den allgemeinen Realisationsbedingungen von schulischen Innovationen zulassen, die unter den bestehenden -Voraussetzungen angestrebt werden können, sich dabei aber gleichzeitig nicht auf einen systemimmanenten Rahmen beschränken müssen.

Unter Berücksichtigung der Tendenz zur Reduktion der umfassenden Schulaufsicht könnte dieses Vorhaben anachronistisch anmuten.⁸ Unter anderem zögernde Wiederbesetzungen beziehungsweise gar Streichungen von Schulratsstellen - um nur einen bereits genannten Aspekt zu wiederholen -, weisen auf diese Tendenz hin. Dem ist entgegenzuhalten, daß gerade unter den heutigen Bedingungen von Schule Impulsgebung von außen unabdingbar ist. Weiterhin ist immerhin zu bedenken, daß die Reduktion der Schulaufsicht auch ein Symptom der Gleichgültigkeit der politischen Instanzen gegenüber Bildung und Erziehung darstellen kann. Die Schule erleidet dabei grundsätzlich einen Bedeutungsverlust, indem sie in ihrem Allgemeinbildungsmonopol zunehmend von anderen Instanzen und Einrichtungen bedrängt wird.

Unterstützt wurde die Tendenz zur Reduktion der Schulaufsicht auch durch den Modellentwurf der Schulrechtskommission des Deutschen Juristentages, in dem eine Reduktion der Schulaufsicht auf eine reine Rechtsaufsicht empfohlen wird.⁹ Dieses Modellgesetz wurde bisher zwar nirgends direkt und wörtlich als Landesgesetz verabschiedet, hat aber seit seiner Entstehung bei allen schulgesetzlichen Konzipierungen und Änderungen als Diskussionsgrundlage gedient. In dem Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung muß indes bezweifelt werden, daß durch eine isolierte Reduktion der Fachaufsicht auf Rechtsaufsicht schulische Innovationen in Richtung auf eine Humanisierung des Lernens vorangebracht werden können. Es steht vielmehr zu befürchten, daß sich die Produktion von Schulversagern im gleichen Ausmaß fortsetzt.¹⁰

In den folgenden Abschnitten werden zunächst die Handlungsalternativen des einzelnen Schulrates bei der Ausübung der Fachaufsicht herausgearbeitet werden. Dabei bilden der Bürokratie-Ansatz und der Human Relations-Ansatz den Ausgangspunkt der Überlegungen. Aus ihnen wird ein Macht-Modell von Schulratshandeln entwickelt, dem darauf folgend Konturen eines Verständnis-Modells gegenübergestellt werden. Danach wird analysiert, wie unter den gegebenen organisatorischen Voraussetzungen strukturelle Änderungen zu einer Erhöhung der Innovationsorientierung der unteren Schulaufsicht beitragen können. Hier geht es weniger um die Konstruktion von Idealtypen und -konzepten, sondern ebenfalls um Konturen eines Modells, das den Anspruch einer Kostenneutralität hat, um zumindest theoretisch unter den gegebenen Voraussetzungen umsetzungsfähig zu bleiben.

8. Handlungsformen von Schulräten als Alternativmodelle von Verwaltungshandeln

Nach den Analysen des Teils II befassen sich die folgenden Ausführungen mit der Frage, welche Form von Verwaltungshandeln eines Schulrates am stärksten Innovationen unterstützt. Es hat sich inzwischen gezeigt, daß es nicht möglich ist, allein mit wissenschaftlichem Sachverstand Schulverwaltung darüber aufzuklären, welche Innovationsfelder und -möglichkeiten für die Schule existieren. Schulverwaltungen können deshalb aufgrund wissenschaftlicher Gutachten Innovationen nicht einfach verordnen oder sie auf dem Erlaßwege durchsetzen. Das sogenannte Zentralisationskonzept ist infolgedessen nicht nur nicht praktikabel, sondern für die Praxis bereits gescheitert. Innovationen auf dem Verordnungswege fördern eine regeltreue Anwendung, während eine mitdenkende Beteiligung erforderlich ist, weil bei Verordnungen kaum etwas situativ vorbedacht werden kann. Hieraus resultiert die wichtige Frage, wie auf dezentralem Wege Innovationen im Unterricht initiiert werden können. Trotz aller individuellen Innovationsmöglichkeiten von Schulräten bleibt es dabei eine unabdingbare Notwendigkeit, die Trägheit des "Apparates" Schule, sein struktureller Widerstand gegen längst überkommene Anpassungsanforderungen, die eine veränderte Umwelt erfordert, gegen Neuerungen und Änderungen überhaupt zu überwinden.

Die Organisationssoziologie hat die Erstellung eines allgemein anwendbaren und zentrale Organisationsphänomene analysierenden und erklärenden Bezugsrahmens noch nicht geleistet.¹¹ Die Entwicklung einer allgemeinen Theorie der Schule als sozialer Organisation steht ebenfalls noch in ihren Anfängen. Deshalb kann es im folgenden nicht darum gehen, eine vergleichende Analyse dieser Ansätze vorzunehmen. Es sind im wesentlichen zwei organisationstheoretische Ansätze, denen in bezug auf die folgenden Ausführungen eine besondere Relevanz zukommt: die Bürokratieanalyse Max Webers und der Human Relations-Ansatz. In der Literatur existiert eine Vielfalt von Gliederungssystemen, auf die teilweise bereits im Anfangskapitel dieser Untersuchung verwiesen wurde (vgl. Abschnitt 1.4 Seite 236f.). So erwähnt ETZIONI¹² als dritte Richtung der Organisationsforschung den Vermittlungsversuch zwischen der wissenschaftlichen Betriebsführung und dem Human Relations-Ansatz den strukturalistischen Lösungsversuch. Daneben gibt es in der Bundesrepublik Deutschland den ebenfalls im Abschnitt 1.4 bereits erwähnten Ansatz der Verknüpfung des Bürokratie-Modells mit dem Human Relations-Modell,

wie er von FÜRSTENAU¹³ als Human Relations-Bürokratie-Modell propagiert wird. Bei AREGGER¹⁴ findet sich eine Einteilung in vier Bereiche: neben der klassischen Organisationstheorie, also der wissenschaftlichen Betriebsführung, der klassischen Theorie der Bürokratie und der Human Relations-Bewegung kommt als vierter Bereich der Ansatz der modernen Organisationstheorie hinzu, der sich vor allem wegen seiner Umfassenheit auszeichnet. Ohne alle diese Ansätze im einzelnen zu analysieren, reicht es an dieser Stelle, auf die Schwierigkeiten einer Kategorisierung und Klassifizierung hinzuweisen, die unmittelbar auch auf den Grad mangelnder Theoriebildung innerhalb der gesamten Organisationssoziologie zurückzuführen sind. Aus diesen Gründen vertritt auch AREGGER¹⁵ die Auffassung, daß selbst die Arbeiten einzelner Forscher nur schwerpunktmäßig einer Richtung zugeordnet werden dürfen und für diese typisch sind, weil die Untersuchungen oft vielschichtig und richtungsübergreifend sind. Für die vorliegende Untersuchung scheint es ebenfalls sinnvoll, auf eine stringente Kategorisierung und Klassifizierung zu verzichten. Zumal unter Berücksichtigung der Tatsache, daß der Organisationstheorie noch immer unterstellt wird, sie arbeite auf vielen Feldern mit Mythen und Märchen¹⁶, scheint diese Vorgehensweise erlaubt.

Innerhalb der Skizzierung des Macht- und Verständnis-Modells in den nächsten Abschnitten erfolgt im wesentlichen ein theoretischer Rückgriff auf das Bürokratie-Modell Max Webers und auf das Human Relations-Modell. Diese beiden Modelle sind im Kontext dieser Untersuchung zusammen zu sehen, weil sie sich unter anderem in bezug auf den Machtaspekt nicht unterscheiden und im übrigen in bezug auf die Schule nicht losgelöst voneinander betrachtet werden sollten, wenngleich eine getrennte Skizzierung in den entsprechenden Abschnitten erfolgt. Ähnlich formuliert TERHART:

"Im Bereich der Organisationssoziologie bildet die sogenannte Human-relations-Schule in theoretischer wie methodischer Hinsicht ein Kontrastangebot zu WEBERS Bürokratiemodell wie auch in seinem auf Industriebetrieben bezogenen Komplement: dem scientific management-Ansatz von TAYLOR (...). Die human-relations-Forschung wandte sich den faktischen sozialen Realitäten unterhalb der Ebene des formaltheoretischen Aufbaus von Organisationen zu und hat hierzu umfangreiches Material angehäuft, welches sich mit der Existenz und Wirkung der informellen Beziehungen, eben: der human relations beschäftigt. Die Prozesse auf dieser Ebene können sich sowohl negativ wie positiv auf die Erreichung des Organisationszwecks und dem Ablauf der formell geregelten Ereignisse auswirken; in jedem Fall aber ist mit der Existenz einer solchen informellen Beziehungsstruktur zu rechnen, so daß das Bild von Bürokratie bzw. Organisation als einer außer- oder un-sozialen Großmaschinerie

letztlich nicht zutrifft: Sie ist in jedem Fall auch ein sozialer Platz. So sind formal-rationale Organisationsmodelle und human-relation-Forschung wie die zwei Seiten einer Münze: Sie gehören zusammen, sind aber eben doch ganz unterschiedlich.¹⁷

Im Zusammenhang mit der Analyse der Macht-Modells als Handlungsalternative für Schulräte ist schon allein deshalb eine nähere Betrachtung des Bürokratie-Modells angezeigt, weil die Schule überwiegend als bürokratische Organisation gelten kann. Das Human Relations-Modell kann nicht isoliert betrachtet und mit einer demokratisierten Form von Verwaltungshandeln gleichgesetzt werden, weil es in Anlehnung an FÜRSTENAU und TERHART in wechselseitigem Zusammenhang mit dem Bürokratie-Modell zu sehen ist und deshalb für sich genommen keine innovatorische Alternative darstellen kann. In zahlreichen Arbeiten zur Schulverwaltung hat der technokratisch, managementorientierte Ansatz eine zunehmende Popularität erlangt. Wenn dieser auch keine "Richtung" der Organisationssoziologie darstellt, so wird er ebenfalls auf seinen innovatorischen Gehalt in dem hier gemeinten Sinne untersucht werden.

Nach DALIN¹⁸ ist eine Anwendung des Bürokratiemodells auf die Schule wenig zweckmäßig. Für ihn stellt jene eher ein "lose geknüpft System" dar. Die Schwächen des Bürokratiemodells werden von ihm vor allem darin gesehen, daß es nicht berücksichtigt, daß Menschen in Organisationen eben nicht wie Maschinen reagieren. Organisationen gerieten - nach diesem Modell konzipiert - leicht außer Kontrolle. Die stringend vertikal ausgerichtete Kommunikation behindere die Lösung von Koordinationsproblemen. In ungewohnten Situationen seien die Lösungsmöglichkeiten erschwert, und neben vielen weiteren Schwächen stellten bürokratische Organisationen bisher ein Hemmnis bei Erneuerungsprozessen dar. Deshalb könne die Schulverwaltung unter bürokratischen Bedingungen für die Schule kaum eine Serviceorganisation darstellen. Die Anmerkungen DALINs bestätigen damit den in diesem Abschnitt vertretenen Standpunkt, nach dem es für die Erfassung des hier vorgestellten Macht-Modells wenig zweckmäßig ist, ein organisationstheoretisches Konzept zu favorisieren und monopolisieren, weil sich durch dieses allein die Probleme und Gesamtzusammenhänge der Schule und Schulverwaltung nicht angemessen analysieren lassen. Tatsächlich stellen Schulen eher dar, was DALIN als lose geknüpfte Systeme bezeichnet. Dies legt eine gegebenenfalls flexible Beanspruchung verschiedener Modelle nahe.

8.1 Beratung versus Kontrolle - praktische Umsetzung von Schulaufsicht

Die Gegenüberstellung von Macht-Modell und Verständnis-Modell in den beiden folgenden Abschnitten führt zu der Frage nach den praktischen Aufsichtsformen eines Schulrates, die von extremer Beratungs- bis hin zu extremer Kontrollorientierung variieren können. Weil der Begriff "Beratung" positiver besetzt ist als der Begriff "Kontrolle", verstärkt sich die Tendenz, einer beratenden Schulaufsicht mehr Vorzüge zuzuschreiben. So theoretisch einleuchtend und wünschenswert darüberhinaus die Forderungen nach Demokratisierung in der Schule sein mögen - die beratende Schulaufsicht stellt hierbei nur einen Teilaspekt dar -, so berücksichtigen sie vielfach nicht die gegenwärtigen Bedingungen in der Schule. Kontrollorientierte Alternativen sind deshalb mitzubedenken. Es ist nämlich zu fragen, inwieweit Beratung und Kontrolle grundsätzlich unvereinbare Extreme darstellen müssen, denn jeder bei einer Kontrolle aufgezeigte Mißstand enthält zugleich einen Anteil an Beratung zur Behebung eben dieses Mißstandes oder Faktors, wie umgekehrt notwendig jede Beratung, die sich zwangsläufig auch die Feststellung und Behebung von Fehlern und Mängeln zum Ziel setzt, zugleich objektiv ebenfalls Kontrolle ist. Nicht Beratung und Kontrolle, sondern eher Beratung und Beurteilung scheinen deshalb miteinander unvereinbar zu sein.

Gegenwärtig leistet die untere Schulaufsicht weder eine effektive Beratung noch Kontrolle. Trotzdem ist an ihr als Beratungs- und Kontrollinstanz festzuhalten, weil dieses Defizit auf organisatorische Rahmenbedingungen zurückzuführen ist. Die "äußeren" Voraussetzungen der unteren Schulaufsicht ließen sich bereits durch eine erhöhte Stellenausweisung und eine damit einhergehende Spezialisierung deutlich korrigieren.

Nach den einschlägigen Erkenntnissen der Organisationssoziologie lassen sich in keiner Organisation Befehlen und Gehorchen ganz vermeiden.¹⁹ Wenn das zutrifft, wird es folglich auch bei einer extrem beratungsorientierten Aufsichtsform, durch welche Instanzen immer, Formen der Anweisung, geben, solange die Schule keine vollständige Autonomie besitzt. Deshalb muß auch eine beratende Aufsichtsform kritisch beurteilt werden, denn die aus Anlaß von Unterrichtsbesuchen durch einen Schulrat vorgenommenen Beratungen sind

faktisch aufgrund des Zeitmangels wirkungslos und reichen erst recht nicht aus, um Innovationen zu initiieren. Darüberhinaus überwiegt bei Lehrern eine in dieser Untersuchung bereits nachgewiesene negative Einstellung gegenüber Beratung, ganz gleich, durch welche Instanz sie erfolgt, so daß beratungsorientierte Aufsichtsformen allein kaum effizient sein können. Entweder verstecken Lehrer nämlich ihre Probleme, oder sie kennen sie nicht. Anders ist es nicht zu begründen, daß Beratung faktisch zwangsweise durchgeführt werden muß, anstatt daß Lehrer selbst nach Beratung zur Lösung ihrer Probleme verlangen.

Unabhängig von der in den folgenden Abschnitten vorgenommenen Gegenüberstellung von Macht-Modell und Verständnis-Modell ist zu fordern, daß Beratung Unterricht nicht als alleinigen Ausgangspunkt haben darf, sondern auch durch die Teilnahme von Schulräten an Besprechungen und Konferenzen innerhalb der Schule vollzogen werden muß.

Einen weiteren alternativen Ansatzpunkt stellt eine Beratung dar, die ihren Ausgang bei konkret in den Schulen vorliegenden Unterrichtsplanungen nimmt (vgl. Seite 162ff.). Vor allem im gesamten Lernkontrollbereich könnten bedeutende Rückständigkeiten und Unzulänglichkeiten ausgemacht werden, deren Feststellung den Anfang einer adäquaten Revision der Unterrichtsplanungen darstellen könnte. Bei allen alternativen Beratungsmöglichkeiten kann auf eine Weisungsbefugnis nicht verzichtet werden.

Dies führt zu dem Aspekt der Kontrolle, die unter den bestehenden Bedingungen nur äußerlich, punktuell formal angelegt sein kann. Ein inhaltlich langfristig angelegter Unterricht ist punktuell kaum vollständig beurteilbar. Entsprechend können bei einer Kontrolle in der gegenwärtig praktizierten Form beispielsweise gar nicht der Leistungsausgangspunkt einer Klasse und mögliche andere Hemmnisse Berücksichtigung finden. Kontrolle muß deshalb zwangsläufig zur subjektiven Beurteilung geraten, wobei sie trotzdem für manchen Lehrer positive Auswirkungen haben kann, weil er sich durch sie bestätigt fühlt. Der großen Zahl der "durchschnittlichen" Lehrer kann hingegen durch Kontrolle jede Berufsfreude genommen werden, indem ihre Motivation durch die Bestätigung einer lediglich "normalen" Leistung möglicherweise eingeschränkt wird. Es geht deshalb weniger

um den Abbau von Kontrolle als vielmehr "um den Abschied von einer Kontrollfiktion" und um den Aufbau von Kontrollprozessen, die für die tatsächliche Planung und Gestaltung des Unterrichts wirksam werden können, wie es der DEUTSCHE BILDUNGSRAT²⁰ formuliert. Kontrolle darf nicht grundsätzlich mit Überwachung gleichgesetzt werden, sondern kann auch Steuerung und Rückkoppelung bedeuten. Sie kann Output-Messung als Mittel zur Verbesserung des Unterrichts und damit zur Einleitung von Innovationen und muß nicht Beurteilung zum Ziel haben. Wenn BESSOTH²¹ zu recht bemerkt, daß ohne Planung keine Kontrolle möglich ist und daß ohne Festlegung von Leistungsstandards keine Beurteilung erfolgen kann, und an anderer Stelle²² außerdem fordert, in einer Rückbesinnung auf "vergessene" Vorgehensweisen die langfristigen Leistungen eines Lehrers in der Klasse festzustellen, so weist dies darauf hin, daß von seiten der Schulaufsicht bei der Ausübung der Fachaufsicht stärker die vorliegenden Unterrichtsplanungen berücksichtigt werden sollten. Durch eine solche Vorgehensweise würde eine Beurteilung von Unterrichtsergebnissen objektiver und eine langfristige Revision unterrichtlicher Lernziele und Inhalte und eine Anhebung der allgemeinen Leistungswirksamkeit des Unterrichts in Gang gesetzt werden.

Einschränkend muß hier angefügt werden, daß der Beweis für die häufige Feststellung, kontrollierte Lehrer würden mehr leisten als nicht kontrollierte, bisher weder erbracht noch in ernsthafter Form mit einem adäquaten Kontrollverständnis versucht worden ist. Ohne von einer uneingeschränkten Übertragungsfähigkeit auszugehen, deuten jedoch auch Befunde aus der privaten Wirtschaft, daß Machtorientierung eine bessere Arbeitsmoral schafft als jede Form der Menschenorientierung.²³ Immerhin ist es denkbar, daß Lehrer bei gänzlich fehlender Kontrolle ständig weniger leisten. Zum Beispiel könnte bei fehlender Kontrolle die Pflicht zur Erhaltung der beruflichen Qualifikation gänzlich mißachtet werden, so daß im Unterricht diffuse Vorverständnisse und internalisierte Normen, die zu Erfahrungen deklariert werden, in Wirklichkeit aber nichts anderes als Bequemlichkeit darstellen, noch wirksamer als ohnehin schon werden. Es ist nämlich nicht gewährleistet, daß sich Lehrer bei fehlender Kontrolle an professionellen Kriterien orientieren (vgl. dazu Seite 221 ff.), die während ihrer Ausbildung erworben wurden, sondern eher an Erwartungen und Ansprüchen aus ihrer unmittelbaren Umwelt, da bei ihnen aufgrund ihrer eigenen Aus- und Fortbildungsmängel vielfach keine adäquaten Orientierungsmuster vorhanden sind. Folglich stellt

dann nicht mehr die planvolle Inangriffnahme und Verwirklichung von Innovationen, sondern die Ausrichtung auf Personen, die eine Beurteilung vornehmen, im Mittelpunkt des eigenen Interesses. Dies führt wieder zu der Frage nach der geeigneten Kontrollform zurück, die auch MAYNTZ anspricht:

"Der Fehlschluß, daß es unter Reformgesichtspunkten einfach auf einen Abbau, eine Verhinderung der verwaltungsintern geübten Kontrolle ankomme, liegt in gewisser Weise in der Konsequenz des professionell-teamartigen, auch 'organisch' genannten Organisationsmodells, das im Rahmen pragmatischer Bürokratiekritik entstand. Genau besehen läuft dieses Modell nämlich Gefahr, bei seiner Verwirklichung zu einer ungesteuerten Anpassung der Organisation an äußere Zwänge anstatt zur planvollen Verwirklichung gesetzter Ziele zu führen. Das politische System von Regierung und Verwaltung soll jedoch nicht nur der gesellschaftlichen Umwelt gegenüber Steuerungsfunktionen wahrnehmen, sondern unter der Maxime des Primats der Politik ist auch zu fordern, daß dabei die von der legitimen politischen Spitze gesetzten Richtlinien die Richtung des Verwaltungshandelns bestimmen. In etwas modernisiertem Gewand treffen wir hier das schon Max Weber bekannte Problem wieder, daß der Verwaltungsstab, d.h. die unteren Einheiten der Organisation, sich der Leitung gegenüber verselbständigen. Um das zu verhindern, bedarf es nicht nur der aktiven Steuerung durch die Leitung im Sinne der Vorgabe von Handlungszielen, sondern auch der Kontrolle. Das Problem liegt allerdings in der Frage nach der angemessenen Kontrollform. Es kommt, mit anderen Worten, unter Reformgesichtspunkten nicht auf eine einfache Verminderung, sondern auf eine qualitative Veränderung der internen Kontrolle der Verwaltung an.²⁴

Kontrolle nach dem von MAYNTZ so genannten professionell-teamartigen Organisationsmodell würde tendenziell einer Kontrolle durch vorwiegend horizontale Kommunikation und Kooperation und durch eine wesentlich stärkere Informationslieferung von unten nach oben stattfinden. Dies setzt allerdings voraus, daß Lehrer zur Selbstkontrolle fähig sind, was aus den bereits dargelegten Gründen zu bezweifeln ist.

Zusammenfassend gilt deshalb, daß weisungsgebundene Beratung wie Kontrolle erforderlich und unumgänglich bleiben. Weder unverbindliche Beratungsstrategien noch rein feststellungsorientierte Kontrollformen mit einem negativen Zeithorizont reichen aus, um optimale Änderungsprozesse durch die Schulverwaltung in der Schule zu initiieren. Eine differenzierte Kontrollform bleibt für die Schule erforderlich. Sie muß erstens viel intensiver sein, zweitens Leistungen und Voraussetzungen exakter messen, drittens darf sie nicht beurteilungsorientiert sein, und viertens soll sie eine vorwärtsgerichtete Perspektive beinhalten und von daher hauptsächlich Beratungsmomen-

te enthalten. Dafür reicht es nicht allein aus, daß Schulräte einfach häufiger in der Schule sind, weil das zu einem "folgenlosen Geschwätz"²⁵ führen würde. Ebenso ist es erforderlich, eine Abwendung von der "globalen Sicht der Dinge"²⁶ hin zu einem eng umrissenen Ziel in der Beratungs- und Kontrolltätigkeit zu vollziehen, und zwar dies mit dem Endziel, daß Lehrer befähigt werden, selbst das Notwendige weitermachen und lernen zu wollen²⁷. Für solche neuen Formen der Kontrolle sind umfassende Änderungen innerhalb des gesamten Schulsystems und der Lehrerbildung erforderlich. Da diese aber in absehbarer Zeit nicht zu erwarten sind, liegt es an den Schulräten als Kontrollinstanzen, durch Initiativen und Impulsgebungen Innovationsprozesse in der Schule zu fördern. Ganz gleich, ob die "Interventionen" von Schulräten Beratung oder Kontrolle genannt werden, durch Weisungen übergeordneter Instanzen können in der Schule effektive Änderungsprozesse bewirkt werden. Dies unterstreicht, daß kein prinzipieller Widerspruch zwischen Erziehung und Unterricht auf der einen Seite und Schulorganisation und -verwaltung auf der anderen Seite bestehen muß.

Es bleibt hingegen abzuwarten, wie sich die Hierarchisierung innerhalb von Schulämtern beispielsweise durch den Ausbau der Amtsleiterfunktion aber auch in den Schulen selbst durch erweiterte Funktionsstellenbesetzungen auswirken werden. Aufgrund der bisherigen Analysen dieser Untersuchung scheinen sich dabei möglicherweise eher Innovationsindifferente Einstellungen anzubahnen und durchzusetzen.

8.2 Machtmodell

Der Begriff Machtmodell wird in den folgenden Ausführungen als konkretes Handlungsmuster von Schulräten verstanden, in der Schule kraft ihrer Amtsautorität Innovationen zu initiieren. Wegen seiner beträchtlichen Affinität zum klassischen Bürokratiemodell wird dieses im folgenden einschließlich seiner Kritik gerafft dargestellt, um daraufhin die Angemessenheit des Machtmodells für die Innovations-tätigkeit von Schulräten näher zu bestimmen.

Nach WEBER²⁸ sind für die spezifische Funktionsweise des modernen Beamtentums sechs Momente konstituierend:

1. Feste Regeln, Gesetze, Pflichten und Verfahrensweisen bestimmen die Kompetenzen und die Verhaltensorientierung der Organisationsmitglieder.
2. Das Prinzip der Amtshierarchie und des Instanzenzuges sorgt für eine Konzentration der Entscheidungsbefugnisse in den oberen Ebenen.
3. Die moderne Amtsführung beruht auf Schriftstücken oder Akten.
4. Eine eingehende Fachschulung stellt die Voraussetzung einer spezialisierten Amtstätigkeit dar.
5. Die amtliche Tätigkeit nimmt die gesamte Arbeitszeit des Beamten in Anspruch.
6. Die Amtsführung durch den Beamten erfolgt nach Regeln, durch die ein hohes Maß an Gleichförmigkeit und Zuverlässigkeit garantiert wird, so daß der Beamte seine Tätigkeit unpersönlich und ohne Ansehen der Person vollzieht.

Alle sechs Merkmale lassen sich generell im Tätigkeitsfeld eines Schulrates ausmachen, wenn sie auch in unterschiedlicher Stärke hervortreten können. Sie stellen nämlich einen Idealtypus dar, der in der Realität kaum je so vollständig anzutreffen ist, wobei das Fehlen einzelner Kennzeichen nicht bedeutet, daß es sich bei der betreffenden Organisation nicht mehr um eine Bürokratie handelt. Im Unterschied zum Human Relations-Modell bleibt beim Bürokratie-Modell die Bedeutung informeller Elemente und der Beziehung der Organisationsmitglieder zueinander unberücksichtigt. Folglich stellt auch TERHART²⁹ fest, daß WEBERs Bürokratietheorie für die Schule nur bedingt tauglich ist und daß der Idealtypus lediglich ein Idealkonstrukt darstellt, das durch eine Abweichung nicht ins Wanken gebracht werden könne. BAUMERT³⁰, der den wichtigen Hinweis gibt, daß es WEBER bei seinem Modell nicht um die Schule ging, stellt für die Schule einen ganzen Katalog an Bereichen auf, die nicht regulativ strukturiert sind und damit die in dieser Untersuchung vertretene Theorie eines Handlungsspielraumes in der Schule unterstreichen. Trotz dieser Einschränkungen kann jedoch im folgenden nicht auf eine weitere Auseinandersetzung des Bürokratie-Modells

verzichtet werden, weil sie die Voraussetzung einer adäquaten Bewertung des Macht-Modells unter innovatorischen Gesichtspunkten darstellt.

Für WEBER³¹ entwickelt sich die Bürokratie um so vollkommener, je mehr sie sich entmenslicht, je mehr sie alle persönlichen, irrationalen Empfindungselemente aus der Erledigung der Amtsgeschäfte ausschaltet, je mehr der menschlich unbeteiligte "Fachmann" agiert. Die Bürokratie, ein relativ spätes Entwicklungsprodukt, wird von WEBER³² weiterhin als eine unvermeidliche Begleiterscheinung der modernen Massendemokratie charakterisiert. Wo eine Bürokratie sich erst einmal etabliert hat, ist sie ein nur schwer zu "zerschlagendes soziales Gebilde"³³, und es ist eine praktisch "unzerbrechliche Form von Herrschaftsbeziehungen" geschaffen. Die technische Überlegenheit über jede andere Form der Organisation hält WEBER für die entscheidende Ursache ihres allgemeinen Vordringens:

"Ein voll entwickelter bürokratischer Mechanismus verhält sich zu diesen genau wie eine Maschine zu den nicht mechanischen Akten der Gütererzeugung. Präzision, Schnelligkeit, Eindeutigkeit, Aktenkundigkeit, Kontinuerlichkeit, Diskretion, Einheitlichkeit, straffe Unterordnung, Ersparnisse an Reibungen, sachlichen und persönlichen Kosten sind bei streng bürokratischer, speziell monokratischer Verwaltung durch geschulte Einzelbeamte gegenüber allen kollegialen oder ehren- und nebenamtlichen Formen auf das Optimum gesteigert. Sofern es sich um komplizierte Aufgaben handelt, ist bezahlte bürokratische Arbeit nicht nur präziser, sondern im Ergebnis oft sogar billiger als die formell unentgeltliche ehrenamtliche."³⁴

Diese Vorteile, die WEBER der Bürokratie zuschreibt, sind inzwischen von zahlreichen Autoren besonders in bezug auf die Gültigkeit für die Schule relativiert worden. So besteht demnach zum Beispiel die Gefahr, daß die "traditionalen" Vorteile der Bürokratie, wie Genauigkeit, Hierarchie und Disziplin, sich auch in Nachteile verwandeln können, wenn sie zu Starrheit, Abschleichen von Verantwortung, mangelnder Initiative, Unfähigkeit, neue Entwicklungen zu verarbeiten, usw. führen.³⁵ Die Befolgung von Regeln kann zum Selbstzweck geraten. Die Bedeutung der informellen Prozesse wird unterschätzt. Mit der wachsenden Vielfalt von Staatsaufgaben läßt sich das hierarchische Schema der Kompetenzzuweisung nicht mehr durchhalten.

MAYNTZ³⁶ relativiert die von WEBER aufgeführten Vorteile der Bürokratie, indem sie sie nur in Betrieben und Behörden vorhanden

sieht, in denen es auf ein "reibungsloses Zusammenspiel zahlreicher spezialisierter Tätigkeiten zu einem voraussehbaren und gleichbleibenden Zweck ankommt." Organisationen, in denen das individuelle Handeln der Mitglieder die Haupttätigkeit ausmacht - und das trifft gerade für die Schule zu - entsprächen dieser Forderung nicht. Die Erziehungsziele der Schule sind nicht einem Produkt vergleichbar, das in einer Fabrik am Fließband hergestellt wird.

Der nachteilige Charakter der Bürokratie vor allem in bezug auf die Schule besteht weiterhin darin, daß eine schnelle Anpassung an neue Erfordernisse und das Lernen aus Fehlern nicht möglich sind. Die Befolgung von Regeln wird zum Selbstzweck und führt zur Unbeweglichkeit. MERTON ³⁷ ergänzt, daß keine schnelle Umsetzung von Initiativen und Impulsen in die Realität möglich sei. Die bürokratischen Ämter seien meist auf Lebenszeit angelegt. Beamte besäßen ein Höchstmaß an beruflicher Sicherheit mit Pensionsberechtigung usw. . Der fehlende Leistungsaspekt führe zur Orientierung an Mindestanforderungen. Fehlende äußere Antriebe bewirkten eine geringe Neigung, Impulse zu geben und Initiativen zu starten. Disziplin sei für Beamte zu einem unmittelbaren Wert und führe mit der genauen Einhaltung von Regeln letztlich zu Konformität, Ängstlichkeit, Konservatismus und Technizismus. Die Liste dieser Nachteile ließe sich noch erheblich verlängern.

Auf die Bedeutung der formalisierten Beziehungen zwischen Vorgesetzten und Untergebenen, die zur Isolation und Initiativlosigkeit führe, weist CROZIER³⁸ hin. Diejenigen Personen, die innerhalb der Bürokratie die Entscheidungen treffen, hätten keine geeignete Kenntnis der Probleme an der Basis, und diejenigen, die an der Basis arbeiten, keine Macht, um Experimente zu versuchen und Innovationen zu initiieren. Die verschiedenen sich überlagernden Ebenen einer Bürokratie seien stark hierarchisch organisiert, zwischen ihnen fände nur wenig Kommunikation statt und liefen kaum informelle Prozesse ab.

Entsprechend der in dieser Untersuchung vertretenen Ausgangsthese nimmt auch CROZIER den Standpunkt ein, daß sich in einer bürokratischen Organisation Wandel von oben vollziehen muß, weil eine Organisation, deren Hauptcharakteristikum Rigidität ist, sich einem Wandel so weit wie möglich widersetzt und weil wegen der Isolierung der einzelnen Ebenen diese keine konkreten Entscheidungen über die Einführung von Innovationen "vor Ort" treffen können.

Denn:

"... Entscheidungen werden dort gefällt, wo die Macht liegt, d.h. an der Spitze, weitab vom Kontakt mit den konkreten Problemen. Indessen machen die Konzentration und die damit auftretende Isolierung der Ebenen es unmöglich, eine permanente Anpassungspolitik zu konzipieren. Infolge des mangelhaften Kommunikationssystems erhalten die Leitenden zunächst keinerlei Warnungen; ernsthafte Voraussicht ist unmöglich. Dann, wenn sie endlich etwas erfahren, haben sie es schwer, Entscheidungen zu treffen - ... Man könnte blündig sagen, daß deshalb ein bürokratisches System sich einer Veränderung so lange wie irgend möglich widersetzt; nur wenn gravierende Dysfunktio[n]en sich herausbilden, und keine Alternativen bleiben, wird es sich rühren."³⁹

Die Krise stellt deshalb für CROZIER die einzige Möglichkeit dar, daß eine Bürokratie Anpassungen vollzieht.

Aufgrund der teilweise massiven Kritik und der hier teilweise aufgezeigten Schwächen des klassischen Bürokratiemodells wird diesem vor allem in bezug auf die Schule immer wieder das Modell der "professionellen Bürokratie" gegenübergestellt. Dieses zeichnet sich dadurch aus, daß es gegensätzliche Formen sozialer Beziehungen in sich zu vereinen vermag, und wird für Organisationen empfohlen, die sowohl mit gleichförmigen als auch ungleichförmigen Vorgängen zu tun haben und in denen "großes soziales Geschick" verlangt wird.⁴⁰ Langfristig zeigt sich, bei aller Angezeigtheit einer vorsichtigen Betrachtungsweise, eine Anpassung bürokratischer und professioneller Systeme auch im Bereich der Schule abzuzeichnen.⁴¹ Die beobachtbaren Hierarchisierungstendenzen in der Schule und der Schulverwaltung widersprechen dem nur scheinbar. Denn einerseits muß von einem "professionellen Standpunkt" aus zugestanden werden, daß Erziehung und Unterricht außerhalb einer Schulhierarchie immer weniger denkbar wird - vermutlich wird sich insofern der Bürokratisierungsprozeß noch beschleunigen -, andererseits deutet auch die Haltung zahlreicher Schulverwaltungen, Kontrolle nicht exzessiv wahrzunehmen, sondern nachgeordneten Instanzen "professionelle" Freiräume zuzugestehen, an, daß ein Prozeß des Abrückens von der "reinen Bürokratie" im Gange ist. Denn selbst bei einem hohen Bürokratisierungsgrad einer Organisation ist eine relativ weite Verhaltens- und Strukturvariation äußerst wahrscheinlich. Deshalb wird auch verstärkt die Auffassung vertreten, daß letztlich nur gemischte Organisationsformen - beispielsweise eine Mischung aus dem klassischen Bürokratie-Modell, dem Konzept der professionellen Bürokratie und dem

Human-Relations-Konzept - "einer sich rationalisierenden, dynamischen Gesellschaft optimal eingepaßt" seien.⁴² WEBERs Modell ist schon deshalb nicht immer das vernünftigste und stellt in bezug auf die Schule nicht die angemessenste Alternative dar, weil es nach WEBERs eigenem indirekten Eingeständnis sich eher innovationsbehindernd darstellen muß.

Innerhalb dieser Ausführungen zum Bürokratie-Modell können verständlicherweise nur einzelne Aspekte aufgezeigt werden, und zwar insoweit eine Relevanz in bezug auf die Innovationsfähigkeit einer bürokratischen Schulverwaltung besteht. Es ist offensichtlich, daß die bestehenden organisatorisch-administrativen Bedingungen der heutigen Schulverwaltung keine günstige Basis für die Initiierung von Innovationen durch Schulräte bilden. Dies wird aber auch nicht durch ein noch straffer bürokratisches Vorgehen von Schulräten in der Schule bewirkt werden können.

Weitere Aspekte zu den Vor- und Nachteilen des Bürokratie-Modells werden sich indirekt aus der Analyse des Human-Relations-Konzeptes ergeben. Festzuhalten bleibt, daß das Bürokratie-Modell als Handlungskonzept für die untere Schulaufsicht, in keiner Weise ein Idealkonzept darstellen kann.

Für den einzelnen Schulrat bedeutet die Umsetzung des Bürokratie-Modells in seinem Verwaltungshandeln einen Rückzug auf die ihm zugestandene Machtposition. Als Vorgesetzter der Lehrer kann er Anweisungen erteilen und sich dabei auf Bestimmungen und Verwaltungsvorschriften zurückziehen. Er hat seine Pflicht als Beamter dann erfüllt, wenn er sich "nach besten Kräften" dafür eingesetzt hat, daß die Vorschriften eingehalten werden. Deshalb wird hier unter Machtmodell die Handlungsstrategie eines Schulrates verstanden, gegebenenfalls auch gegen den Willen der Lehrer seine Vorstellungen durchzusetzen zu versuchen. Die Macht beruht dabei zumindest zunächst auf rein formaler Autorität.

Eine solche Vorgehensweise kann zwar kurzzeitig zu vordergründigen Erfolgen führen, wirkt sich aber ansonsten uneingeschränkt negativ aus. Sie führt zwangsläufig bei Lehrern zu erheblichen Aversionen, weil diese ohnehin häufig geneigt sind, alles, was über den

direkten Unterricht hinausgeht, fälschlicherweise mit Verwaltung zu identifizieren. Wenn deshalb ein Schulrat mit einer stark ausgeprägten Formalorientierung eine Schule mit dem Ziel betritt, Innovationen zu initiieren, bleiben seine Bemühungen erfolglos. Lehrer verfügen über genügend Möglichkeiten, zu "mauern" und "abzublocken". Sie setzen diese ein, weil sie über einen maximal abgesicherten Status verfügen. Eine Machtstrategie eignet sich deshalb nicht zur Innovationsorientierung. Sie ist bestenfalls gegenüber einzelnen Lehrern effizient oder greift höchstens im Falle extremer Negativ-Abweichungen. Da jedoch Innovationen in der Schule, wenn sie erfolgreich sein sollen, mindestens von der Mehrheit der beteiligten Kollegen getragen werden müssen, ist das Macht-Modell als Vorgehensweise eines Schulrates zum Scheitern verurteilt. Die Umsetzung des Macht-Modells ermöglicht es, Klassenbücher zu kontrollieren und Statistiken zu überprüfen, nicht jedoch, positive Auswirkungen auf den Unterricht zu bewirken. Demonstriert ein Schulrat das Macht-Modell, setzt er damit Signale, daß er Äußerlichkeiten höher einschätzt als beispielsweise den Lernerfolg der Schüler, und die Folge ist, daß große Teile der Kollegien sich seinen Ansprüchen anpassen. Da darüberhinaus sowohl Schulrat als auch Lehrer genau wissen, daß die derzeitige Praktizierung der Fachaufsicht lediglich eine Kontrollfiktion darstellt, verändert sich nichts. Genau diese Mechanismen haben dazu beigetragen, daß sich Lehrer bei Unterrichtsvisitationen häufig vollständig auf die Bedürfnisse des Schulrates einstellten, um sofort nach dem Besuch wieder davon abzuweichen. Was sich formal als Macht-Modell darstellt, ist obendrein real eine Macht-Fiktion.

Einer Durchsetzung von Innovationsinteressen aufgrund von Macht stehen weiterhin die Innovationsziele von Demokratisierung und Humanisierung des Lernens sowie der Erziehung zur Selbstbestimmung entgegen. Innoviert werden kann nur dort, wo eine angemessene Vertrauensgrundlage besteht. Aus diesem Grunde ist die bereits aufgestellte Forderung zu wiederholen, daß Schulräte möglichst oft in der Schule sind, um eine solche Grundlage zu schaffen und sich "vor Ort" Kenntnisse über die Schule anzueignen. Die meisten Kenntnisse, die ein Schulrat über eine Schule und ihre Lehrer hat, rühren nämlich - genau gemäß dem klassischen Bürokratie-Ansatz - von Akten und sämtlichen anderen Schriftstücken her, die gegebenenfalls durch mündliche Informationen des Schulleiters ergänzt werden. Thesenhaft läßt sich formulieren, daß jeder isolierte Unterrichtsbesuch eines Schulrates bei einem Lehrer die Formalorientierung und das

Macht-Modell fortschreibt. Er trägt zu einer Festigung der bürokratischen Persönlichkeitsstruktur - bei allen Beteiligten - bei, die sich durch Pedanterie, Konventionalismus und vor allem Ängstlichkeit auszeichnet. Zumindest bei einem Regel-Unterrichtsbesuch sammelt ein Schulrat nicht nur irrelevante Informationen, die zuerst schriftlich fixiert, dann aber folgenlos in den Akten verschwinden, sondern er signalisiert damit auch nichtbeteiligten Lehrern, daß "alles in Ordnung" ist und eine Änderung der Unterrichtspraxis nicht anzustreben ist. Diese formalorientierten Vorgehensweisen tragen zu einer Störung der Kommunikation zwischen den Instanzen bei, wie sie dem Bürokratie-Modell grundsätzlich angelastet wird. So verfügt ein Schulrat insgesamt über ein eng begrenztes Machtpotential, für das die adäquaten Umsetzungsmöglichkeiten fehlen. Dies macht zusätzlich deutlich, daß die Schule keine voll entwickelte Bürokratie darstellt.

Es ist verständlich, daß Schulräte aufgrund ihrer Sozialisation vorzugsweise mit dem Macht-Modell liebäugeln (vgl. die Abschnitte 3.3, Seite 91ff. und 3.4, Seite 96ff.). Macht hat bei der überwiegenden Zahl von Schulratskarrieren vermutlich eine zentrale Ursache, überhaupt eine Schulratslaufbahn einzuschlagen. Macht kann prinzipiell dazu beitragen, den Berufsalltag leichter zu ertragen. Anweisung kostet weniger Kraft als Diskussion. Von daher ist eine geheime, uneingestandene Favorisierung des Macht-Modells auch bei Schulräten ganz verständlich. Denn gerade Schulräte erleben direkt - bedingt durch die Duopolstruktur der Schulverwaltung - wie ein anderer Berufsstand, die Juristen nämlich, allein per Feststellung und Anweisung agiert und damit bisweilen noch "besser fährt".

Nach diesen Überlegungen zur Formalorientierung und zum Macht-Modell kann die Alternative nicht darin bestehen, daß die untere Schulaufsicht den Rückzug aus der Schule antritt, was leicht mit dem Argument begründet werden könnte, daß der Schritt von der "klassischen" zur "professionellen" Bürokratie vollzogen werden müsse. Dies würde ignorieren, daß in der Schule bedeutende Innovationsfelder existieren, die dringend der Umsetzung bedürfen, welche aber von der Lehrerschaft allein nicht geleistet werden kann. Erforderlich ist deshalb eine Schulaufsicht, die auf der Ebene unterhalb formeller Regelungen mit den Lehrern zusammenarbeitet, um gemeinsam mit ihnen zu innovieren. Die hierfür erforderliche Entlastung des Schulrates stellt in diesem Zusammenhang lediglich ein organisatorisches beziehungsweise verwaltungstechnisches Problem dar.

8.3 Konturen eines Verständnis-Modells

Ähnlich der Skizzierung des Macht-Modells als Verhaltensalternative für Schulräte in Anlehnung an das Bürokratie-Modell im vorangegangenen Abschnitt werden im folgenden bei der Zeichnung der Konturen eines Verständnis-Modells enge Bezüge zum Human-Relations-Modell hergestellt. Der enge Bezug zu den beiden klassischen Modellen könnte nahelegen, auf die Einführung der hier verwendeten neuen Begrifflichkeiten von Macht und Verständnis zu verzichten. Indes sprechen zwei Gründe dagegen: erstens werden von Schulräten immer wieder Macht und Verständnis als Begriffe für alternative Vorgehensweisen genannt und offensichtlich auch als direkte Verhaltensalternative empfunden, zweitens kann es ein isoliertes Human-Relations-Modell gar nicht geben, weil es in sich kein geschlossenes Konzept darstellt und im wechselseitigen Zusammenhang mit dem Bürokratie-Modell zu sehen ist (vgl. Seite 249). Deshalb ist es nicht zufällig, daß in bezug auf die Schule als Alternative gegenüber dem klassischen Bürokratie-Modell überwiegend von einem Human-Relations-Bürokratie-Modell die Rede ist beziehungsweise das inhaltlich ähnliche Konzept der "professionellen Bürokratie" anempfohlen wird. Um die Konturen eines Verständnismodells zeichnen zu können, empfiehlt sich analog dem vorhergehenden Abschnitt, hier zunächst eine kurze Skizzierung des Human-Relations-Modells einschließlich seiner Kritik vorzunehmen.

Als die Hauptbegründer der Human-Relations-Schule gelten MAYO, DEWEY und LEWIN. MAYO und seine Schüler entdeckten, daß die Leistung eines Arbeiters nicht nur durch seine physische, sondern auch durch seine soziale "Kapazität" bestimmt wird, daß nicht finanzielle Anreize sehr bedeutend für die Motivation und Zufriedenheit des Arbeiters sein können. Kommunikation, Beteiligung und Führung wurden zu zentralen Begriffen der Human-Relations-Theorie. Sie sieht keinen Widerspruch oder gar eine Unmöglichkeit, das Streben einer Organisation nach Rationalität zu gewährleisten und gleichzeitig für eine hohe Zufriedenheit der Arbeiter am Arbeitsplatz zu sorgen, sondern hält die für die Arbeiter zufriedenstellendste Organisation auch für die leistungsfähigste.⁴³

In seiner Kritik an diesem Ansatz bezeichnet ETZION⁴⁴ die Human-Relations-Schule als "eine Karikatur der Realität des Arbeitslebens", da in unrealistischer Form ein glückliches Bild von der Fabrik als einer Familie gezeichnet werde, in der der Arbeiter Befriedigung statt Entfremdung fände, und gegensätzliche Interessen gar nicht

konstatiert würden. Relativiert wird die Bedeutung dieses Ansatzes abgesehen von jenen Einwänden auch dadurch, daß informelle Beziehungen unter Arbeitern nur sehr wenig vorkommen, eher dagegen in höheren organisatorischen Rängen, die aber kaum unter der Fragestellung dieses Ansatzes untersucht werden.⁴⁵

Übertragen auf Bürokratien oder allgemeine Verwaltungen wird in bezug auf das Human-Relations-Modell von der These ausgegangen, daß die Funktionstüchtigkeit und Leistungsfähigkeit einer Verwaltung nicht gesichert sind, wenn Beamte in einem Netz starrer Regeln gefangen sind. Nur unter der Voraussetzung, daß die Ziele der Organisation als Ganzes gesehen werden und die Beamten ihr Verhalten den sich wandelnden Umweltbedingungen anpassen können, kann eine Verwaltung leistungsfähig bleiben.⁴⁶

Bezogen auf die Schule soll gemäß den Intentionen des Human-Relations-Modells ein Funktionswandel der Rolle des Schulrates eingeleitet werden, indem diese übergeordnete Instanz nach unten durch Beratung und das Angebot organisatorischer Hilfe die Schule unterstützen und nach oben wirkungsvoll Einfluß zwecks Erreichung nötiger organisatorischer Änderungen nehmen soll.⁴⁷ Kritisch wird hierzu gefragt, inwieweit das Konzept gleichwertiger Kommunikation und Kooperation innerhalb der verschiedenen Instanzen der Schulverwaltung eine realistische Alternative darstellen kann, da einerseits die Schulaufsicht sehr stark in die Verwaltungsbükratie integriert ist, während andererseits ein Bruch darin besteht, daß die einzelne Schule eine tendenziell dezentralisierte Dienstleistungsorganisation darstellt.⁴⁸

FÜRSTENAU⁴⁹, der das Human-Relations-Modell auf die Schule überträgt, begründet dieses aus dem Grundgedanken heraus, daß die meisten großen Organisationen sowohl strukturelle Bedingungen aufweisen, die das Bürokratie-Modell erfordern, als auch Merkmale haben, für die das Human-Relations-Modell geeignet ist. Deshalb empfiehlt er für die Schule eine gemischte Bürokratie, oder anders bezeichnet: eine Organisation nach einem Human-Relations-Bürokratie-Modell, das er folgendermaßen charakterisiert⁵⁰: Statt an starren und festen Regeln orientiert sich das Modell in erster Linie am Unternehmenszweck. Festgesetzte Regeln und Verfahrensvorschriften treten gegenüber der situationsbezogenen und selbstverantwortlichen Kooperation und Entscheidung der Mitarbeiter zurück, um individuellen Bedürfnissen der Klienten gerecht zu werden. Aus diesem Grunde

werden wesentliche Entscheidungskompetenzen der unteren Ebene einer Hierarchie übertragen, was der Berufsausübung und einer Professionalisierung des Personals entgegenkommt. Dadurch erhalten die horizontalen Beziehungen, also die Kontrolle der Kollegen untereinander, einen ganz neuen Stellenwert. Konsultation und Erfahrungsaustausch sind eine unabdingbare Voraussetzung der Ausübung der Expertenfunktion. Da keine Verantwortung nach oben abgeschoben werden kann, wird durch Kommunikation und Kooperation die Verantwortung auf der untersten Ebene geteilt, wodurch soziale Bedürfnisse und Fähigkeiten stark beansprucht werden. Vorgesetzte werden nicht mehr als Überwacher und Anordner, sondern in erster Linie als Helfer betrachtet, was geradezu zwangsläufig zu einer starken Intensivierung der Kommunikation von unten nach oben führen muß. Kontrolle wird hauptsächlich durch Kommunikation und Kooperation geleistet. Als Resultat seiner Analysen gelangt FÜRSTENAU⁵¹ zu der Forderung nach einer gemischten Bürokratie, weil sonst keine effektive Kontrolle möglich und eine konstante Fortentwicklung des Schulwesens erschwert sei.

Die Position von FÜRSTENAU ist nicht unumstritten, und eine Übertragung des Human-Relations-Modells auf das Schulwesen wird vielfach als durchaus problematisch gesehen, weil die Schule in einem gesellschaftlichen Herrschaftszusammenhang steht, wobei eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz nach unten zu einer Veränderung der Ziele in der Form führen kann, daß das Herrschaftsinteresse an Bestandssicherung tangiert wird.⁵² Daneben argumentiert NIEDERBERGER,⁵³ daß dem Human-Relations-Ansatz nur daran gelegen sei, "das nichtrationale Stratum des Mitglieds für die Organisationsziele zu gewinnen" und damit Sand aus dem Getriebe zu nehmen. Es gehe lediglich um die Erhöhung der Motivation der Mitarbeiter und die Verminderung ungewollter Nebeneffekte mit dem Ziel, die Effizienz zu erhöhen. Auch FÜRSTENAU⁵⁴ schränkt selbst ein, daß das Human-Relations-Bürokratie-Modell hauptsächlich auf Organisationen zu beziehen ist, bei denen soziale Fähigkeiten und Fertigkeiten gefordert werden, wobei aber bei dem Personal - im Falle der Schule also bei den Lehrern - die Fähigkeit zu selbständiger Berufsausübung vorauszusetzen ist. Nach den Resultaten der vorliegenden Untersuchung ist gerade diese Voraussetzung jedoch nicht gegeben. Denn bereits die professionelle Qualifikation der Lehrer (vgl. dazu Abschnitt 7.3, Seite 221ff.) steckt noch so weit in ihren Anfängen, daß das Human-Relations-Modell letztlich nur ein idealtypisches

Konstrukt darstellen kann. Andererseits ist nicht zu leugnen, daß persönliche Freundschaften und Kontakte bei der Verbreitung von neuen Ideen und Innovationen einen entscheidenden Faktor darstellen können.⁵⁵

Kritisch ist in bezug auf das Human-Relations-Modell weiterhin zu vermerken, daß der postulierte Zusammenhang von Zufriedenheit am Arbeitsplatz und erhöhter Leistungsfähigkeit und -bereitschaft keinesfalls immer zutrifft. Erhöhte Leistungen werden nur gebracht, wenn eine Übereinstimmung zwischen den Leistungsanforderungen und den persönlichen Zielen besteht.⁵⁶ Außerdem wird das hierarchische Strukturprinzip der Verwaltung vom Human-Relations-Modell zwangsläufig nicht in Frage gestellt, weil es sich nur mit der Ebene unterhalb formeller Regelungen befaßt. Diesen Feststellungen steht nicht entgegen, daß sich insgesamt die Effektivität des Schulsystems trotzdem auch in dem vorherrschenden Gesamtklima und in der Arbeitszufriedenheit äußert, wobei ein konsultativer und kooperativer Führungsstil der angemessenere ist.⁵⁷

Um in der Fachaufsicht ein Verständnis-Modell zu praktizieren, reicht es als Voraussetzung nicht aus, die Schule vom Anweisungs-Deutsch übergeordneter Instanzen zu befreien.⁵⁸ Verständnis als Handlungsaxiom der unteren Schulaufsicht muß auf folgenden Voraussetzungen und Tatsachen basieren: Innerhalb der gesamten Schule sind diejenigen Lehrer am stärksten belastet, die die volle Stundenzahl unterrichten. Jede zugebilligte Stundenverlagerung stellt ein Entlastungsprivileg dar, das meist noch mit einer höheren Vergütung einhergeht. Diese Tendenz steigert sich bis zum Schulrat, der überhaupt keinen Unterricht mehr erteilt. Es stellt daneben eine der managementorientierten Literatur entnommene Fiktion dar, daß Schulleiter wegen ihrer generellen Belastung ständig größere Stundenverlagerungen erhalten müßten. Zumindest in größeren Schulzentren, in denen Schulleiter erhebliche Stundenverlagerungen erhalten, ist häufig zu beobachten, daß diese nicht unbedingt ausgelastet und ihr Schwergewicht auf Verwaltungsaktivitäten legen, statt zu innovieren. In der Schule wird Aufstieg prinzipiell mit der Erteilung von weniger Unterricht belohnt, wohingegen beispielsweise im Gesundheitsbereich die qualifiziertesten Ärzte zu Chefärzten aufsteigen und die schwierigsten Aufgaben, Operationen usw. übernehmen. Im Schulwesen erfolgt dagegen ein Rückzug aus der eigentlichen Tätigkeit.

Diese Bedingungen sind vor dem Hintergrund zu sehen, daß Erziehung und Unterricht zunehmend schwieriger werden, weil aufgrund

einer häufig fehlenden Berufsperspektive die Schule für die Schüler mehr eine Zwangssituation denn eine Qualifizierungsinstanz darstellt. Hinzu kommt, daß die Schule gegenüber ihrer Umwelt in der Informationsdarbietung und -vermittlung in einen beträchtlichen Rückstand geraten ist. Aufgrund des wachsenden Freizeitpotentials der Eltern scheint sich ebenfalls eine Tendenz anzudeuten, nach der eine graduelle (Rück-)Verlagerung der Erziehungsaufgaben in die Familie erfolgt. Dies sind nur drei Aspekte von vielen, die andeuten, daß Lehrer sich mit wachsenden und möglicherweise kaum zu bewältigenden Anforderungen konfrontiert sehen. Überforderung führt dann zum Aufbau von Verhinderungstaktiken, die beispielsweise zur Umgehung außerunterrichtlicher Dienstpflichten von dem Vorschleiben "anderer Termine" bis zur Krankmeldung reichen.

Wenn demnach nach den bisherigen Ausführungen das Macht-Modell nur eine Fiktion darstellt, das bestenfalls zur formalen Anpassung führen kann, muß es entsprechend den Intentionen des Human-Relations-Modells auf der informellen Ebene zunächst darum gehen, die Motivation, Arbeitszufriedenheit und Leistungsbereitschaft der Lehrer zu erhöhen, wenn eine erhöhte Innovationstätigkeit in der Schule stattfinden soll. Die Schulräte als Vertreter der unteren Schulaufsicht verfügen zwar nur über begrenzte Handlungsspielräume, grundsätzliche Umorientierungen vorzunehmen, wenn sie sich indes selbst als Service-Organisation verstehen und ein solches Selbstverständnis auch verbreiten würden, würde sich vermutlich auch die Haltung der Lehrerschaft gegenüber der Schulaufsicht ändern. Das erfordert - wie bereits dargelegt - die uneingeschränkte Abschaffung von Regelbesuchen und Regelbeurteilungen durch einen Schulrat, weil gerade sie bei Lehrern die Haltung erzeugen, nach einem Besuch "erst einmal wieder fünf Jahre Ruhe zu haben". Verständnis haben heißt auch, einzugestehen, daß die den Lehrern formal gestellten Anforderungen gar nicht eingelöst werden können. Zwar ist für Extrem-Abweichungen die Existenz einer weisungsbefugten Schulaufsicht ohne Einschränkungen erforderlich. Wenn aber ein Schulrat mit der Einstellung eine Fachkonferenz aufsucht, für sich Informationen einzuholen und Unterstützungsmöglichkeiten herauszufinden, hat das eine größere innovatorische Qualität als wenn er in einer Schule der Reihe nach Lehrer besucht, sich wortlos hinten in die Klassen setzt, eine Besprechung vornimmt und einen Bericht anfertigt, den im Normalfall drei Personen lesen, nämlich der Schulrat selbst, seine Sekretärin, die den Bericht schreibt, und der betreffende Lehrer.

Verständnis hingegen basiert auf Information. Lehrer informieren Schulräte nur dann über die tatsächlichen Probleme des Unterrichts, wenn sie sich verstanden fühlen und Vertrauen haben können. Aus diesem Grunde erscheint es erwägenswert, Schulratskandidaten vor allem aus dem Kreis jener Lehrer zu rekrutieren, die vorher möglichst die volle Stundenzahl unterrichtet haben. Die traditionelle Karriere über Seminarleiter und Schulleiter zum Schulrat erscheint fragwürdig, da ein zunehmender Abstand von der Schulpraxis, der durch eine kontinuierliche Verringerung der zu erteilenden Unterrichtsstunden erfolgt, letztlich dazu führen kann, daß das Verständnis für die zunehmend schwieriger werdende Unterrichtstätigkeit verlorengeht. Unter innovatorischen Gesichtspunkten empfiehlt sich darüberhinaus eine grundsätzliche Trennung der Schulleiter- und der Schulratslaufbahn. Eine innovative Schule benötigt den Fachmann für die Unterrichtspraxis und nicht den verwaltungsgestrimmten Aufsteiger.

Verständnis haben heißt Sensibilität und nicht Verdrängung der Widersprüche des Schulsystems. Das heißt, daß die meisten Schwächen und Mängel innerhalb der Schule nicht dem einzelnen Lehrer angelastet, sondern auf objektive Widersprüche zurückgeführt werden.

Zusammengefaßt gilt, daß weder das Bürokratie- noch das Human-Relations-Modell für sich genommen Alternativen für eine innovative Schulaufsicht darstellen beziehungsweise aufzeigen können. Beide Modelle schließen einander nicht aus, sondern können zwangsläufig nebeneinander existent sein, da sie sich auf unterschiedliche organisatorische Ebenen beziehen. Einerseits wird die Schule fest bürokratisch integriert bleiben - eine Tendenz, die sich eher noch verstärken wird -, andererseits gibt es den Bereich unterhalb formeller Regelungen, der gestaltungsfähig ist. Da eine Orientierung am Macht-Modell nur eine Alternative bei "Extrem-Abweichungen" darstellen kann, kann das hier nur umrissene sogenannte Verständnis-Modell grundsätzlich allein die adäquate Alternative für eine innovative Schulaufsicht darstellen, soweit es sich auf das individuelle Verwaltungshandeln eines Schulrates bezieht. Verständnis als Orientierungsmodell des Schulrates bedingt ein Selbstverständnis als Service-Instanz für die Schule und heißt auf den Schulalltag bezogen ein Akzeptieren von Unzulänglichkeiten und Widersprüchlichkeiten, um diese als Ansatzpunkt innovatorischer Schulpraxis wählen zu können. Aufgrund der vorherrschenden strukturellen Bedingungen sind so am ehesten Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit gewährleistet.

9. Strukturelle Alternativen

Innerhalb der letzten Abschnitte dieser Untersuchung wurde dargelegt, inwiefern sich Handlungsalternativen eines Schulrates auf die innovative Arbeit der Lehrer auswirken. Dabei konnten lediglich Tendenzen und Konturen gezeichnet werden, weil insgesamt noch zu wenig Wissen über die Zusammenhänge von Führungsstilen, Leistung, Zufriedenheit usw. vorhanden ist. Es ist daneben eine noch nicht restlos beantwortete Frage, inwieweit durch die Betonung von Konformität, der Harmonie und der sozialen Beziehungen durch übergeordnete Instanzen Innovationsinitiativen in Organisationen wie der Schule beeinflußt werden, so daß diese an Leistungsfähigkeit gewinnen oder verlieren.¹ Gerade die Konformität, also das unauffällige Arbeiten oder Nicht-Arbeiten in Bürokratien wird häufig belohnt, weil so "kein Ärger" entsteht. Die Belohnung von Konformisten führt dagegen ebenso häufig zur Resignation von Innovatoren. Konformität ist allerdings auch in einem positiven Sinne denkbar, wenn sich alle Mitglieder einer Organisation betriebskonform in bezug auf Aufgaben und Ziele verhalten.² Diese Ausrichtung auf ein Ziel ist aber überwiegend nur bei formalisierten Arbeitsprozessen erkennbar. Etwa analog der Frage nach dem optimalen Modell von Verwaltungshandeln in bezug auf Innovationen führt MAYNTZ zur Frage des Führungsstils aus, daß es noch nicht einmal für die am häufigsten untersuchte Organisationsart, den modernen Betrieb, eine generelle Aussage für den günstigsten Führungsstil gebe.³ Dies mag zwar für Organisationen, in denen per Anweisung ein bestimmtes Verhalten durchgesetzt werden kann, gelten, für die Schule kann inzwischen aber weitgehend als gesichert gelten, daß der eng mit dem Verständnis-Modell korrespondierende demokratische Führungsstil am günstigsten ist, um Lehrer selbst zu optimalen Ergebnissen ihrer Arbeit zu motivieren. Je formalisierter jedoch die Arbeitsabläufe in Organisationen sind, desto unangemessener ist generell vermutlich der demokratische Führungsstil.

Es stellt ein wichtiges Ergebnis der bisherigen Bürokratieforschung dar, daß bei einer gewissen Differenziertheit der Aufgaben- und Problemstellungen sich wandelnde Bedingungen immer neue Probleme aufwerfen und nicht vorhersehbares Handeln erforderlich machen. Hierfür können keine standardisierbaren Handlungsalternativen entwickelt werden, so daß der Entscheidungskompetenz und den Kooperationsmöglichkeiten der unteren Ebene erhöhte Bedeutung für die

Leistungsfähigkeit einer Organisation zukommt.⁴ Dies widerspricht nicht der Aussage, daß in Organisationen wie der Schule Wandel von oben kommen muß, weil "Entscheidungen nur dort gefällt werden können, wo die Macht liegt."⁵ (Vgl. Seite 258) Gerade dadurch, daß Entscheidungen an einer Stelle gefällt werden können, kann der Weg für Innovationen geebnet werden, ebenso aber auch verbaut werden. Dies unterstützt die These, daß nur mit, nicht aber gegen die Schulverwaltung Innovationen realisiert werden können.

Die folgenden Ausführungen analysieren die strukturellen Alternativen zur Erhöhung der Innovationskapazitäten der unteren Schulaufsicht. Es ist dabei - wie bereits mehrfach begründet - ohne jeden Vorbehalt sinnvoll, für eine durchgehende Sonderverwaltung des Schulsystems einzutreten. Gerade in jüngster Zeit hat sich in Hessen herausgestellt, daß sich eine Eingliederung der unteren Schulaufsicht in die Kommunalverwaltung nicht bewährt hat, weshalb wieder eine Umwandlung der unteren Schulaufsicht in eine selbständige Behörde erfolgt ist.⁶ Zu einer breiten Reform der Schulverwaltung innerhalb der Länder der Bundesrepublik Deutschland wird es indes in absehbarer Zeit nicht kommen, solange nicht strukturverändernde politische Entscheidungen erfolgen oder es zu einer Revision der Konzeption des Bildungs- oder Schulwesens kommt.⁷ Deshalb kann die Feststellung, daß Organisationsstrukturen an sich einer ständigen Revision unterzogen und in kontinuierlichen Anpassungsprozessen verändert werden müssen,⁸ unter den gegenwärtigen Bedingungen nichts als eine sinnvolle Forderung darstellen. Hingegen läßt sich umgekehrt ebenso nachweisen, daß ein bloßer Wandel der formalen Organisationsstruktur keineswegs ausreicht, zwangsläufig Änderungen nach sich zu ziehen.⁹

Mittelbar in bezug auf ein Innovationsorientiertes Reformkonzept der Schulverwaltung weist DALIN¹⁰ darauf hin, daß Schulen über ein asymmetrisches Beurteilungsprofil verfügen, indem eine Gruppe, nämlich die Schüler, ständig kontrolliert wird, während die Lehrer als die andere Gruppe fast überhaupt nicht kontrolliert wird und die Institution Schule als Ganzes nie. Für DALIN¹¹ muß sich "Schulbeurteilung" primär als Selbstbeurteilung darstellen, die gegebenenfalls höchstens durch ein System kollegialer Hilfe von außen ergänzt werden kann. Eine direkte Umsetzung dieses Anspruches ist zwar nicht zu realisieren, er stellt aber ein Fernziel dar und deutet einen sinnvollen Weg weg von der Einzelbeurteilung eines Lehrers hin zu einer

Gesamtbeurteilung einer Schule an. Dieser Vorschlag verspricht mehr Effizienz als der von NEVERMANN¹² eingebrachte Vorschlag des Austauschs von Leitungspositionen. Durch eine solche "horizontale Mobilität" würde nur ein kleiner Lehrerkreis erfaßt werden, indem Personen in Leitungspositionen diese untereinander austauschen.

Als eindeutige strukturelle Alternative kann unter innovativen Gesichtspunkten nur gelten, was die gesamte Lehrerschaft erfaßt. Wenn deshalb die untere Schulaufsicht als Fachaufsicht in der Schule innovativ wirksam werden soll, kann das im Regelfall nur in Form einer Visitation oder Inspektion einer gesamten Schule geschehen, was dem DALINschen Verständnis von "Schulbeurteilung" abgesehen von der Selbstbeurteilung recht nahe kommt. Mit dem in den Interviews dieser Untersuchung aufgetauchten Begriff der Systemberatung scheint sich hier eine sinnvolle Tendenz herauszukristallisieren. Das englische Modell der H.M. Inspectors hat so unveränderte Aktualität, und es ist bezeichnend, daß diese in den 70er Jahren in England zurückgehende Form der full inspection offensichtlich ein "revival" erlebt, und zwar dies auch, weil die Form der Beratung und des Austauschs von den englischen Lehrern offensichtlich allgemein als Bereicherung empfunden wird.¹³ In der Bundesrepublik Deutschland könnte ein erster Schritt in diese Richtung sein, daß von Schulräten die Bereitschaft zum Dialog mit Lehrern gerade auch ohne ständige Beratungsabsicht entwickelt wird. Schulräten muß es primär darum gehen, in der Schule zu Informationen zu gelangen, um eine adäquate Beratung nach oben vornehmen zu können.¹⁴

Die folgenden Abschnitte werden aufzeigen, welche Konstruktionen und Umorientierungen geeignet sein könnten, das Zusammenspiel von Schulaufsicht und Schule innovativer zu gestalten. Dabei wird deutlich werden, daß Innovationen und Reformen nicht zwangsläufig immer einen erhöhten Kostenaufwand nach sich ziehen müssen.

9.1 Entscheidungsverlagerung nach unten

In den meisten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland besteht gegenwärtig die Tendenz, den Schulleitern in vorsichtiger Form mehr Kompetenzen zu übertragen.¹⁵ Mit derartigen Maßnahmen haben die einzelnen Schulverwaltungen und Kultusministerien auf einmütige

Forderungen der Wissenschaft, der Lehrgewerkschaften und -verbände usw. reagiert, wobei hinter diesen Zugeständnissen offensichtlich auch die Hoffnung steht, zunehmende Dysfunktionalitäten des Systems zu überwinden. Anders formuliert: da Dezentralisierung allein noch zwangsläufig keinen Qualitätswandel der Schule herbeiführen muß, besteht zumindest die Möglichkeit, daß zentrale Instanzen eine reine Problemverlagerung auf die Basis vornehmen und diese dann mit ihren Problemen alleinlassen. Der Begriff der Dezentralisierung bedarf deshalb noch einer näheren Bestimmung.

Das "klare Ja" von EVERS¹⁶ zum Konzept einer größeren Selbständigkeit der Schule läßt die Frage nach der Struktur dieses Konzeptes auftauchen. Auch von Schulleitern selbst wird eine Dezentralisierung offensichtlich mehrheitlich begrüßt, wenngleich bei diesen ebenfalls ein unterschiedliches Begriffsverständnis vorliegt und die Probleme und die Anforderungen, die mit einer solchen Entscheidungsverlagerung zwangsläufig auftreten, nicht immer gesehen werden. So fordert DASCHNER¹⁷, daß die Schulen mehr Kompetenzen erhalten und möglichst viele Probleme "vor Ort" lösen, wobei sich die Schulaufsicht auf eine reine Rechtsaufsicht beschränken solle.

Seit dem DEUTSCHEN JURISTENTAG¹⁸ des Jahres 1981, auf dem die Kommission Schulrecht einen Entwurf für ein Landesschulgesetz vorlegte, in dem eine Reduktion der Fachaufsicht auf eine reine Rechtsaufsicht vorgeschlagen wird, ist dies eine verbreitete Forderung. Dem Entwurf, dem es vornehmlich auch um eine Absicherung der "pädagogischen Freiheit" geht, nimmt diese Einschränkung allerdings allein auf Unterricht und Erziehung vor. Im direkten Gegensatz zu den Ausgangsthese der vorliegenden Untersuchung und ihren Resultaten soll gerade die Fachaufsicht aufgehoben werden. Bevor die Argumente gegen eine solche Reduktion aufgeführt werden, sei erwähnt, daß dieser Entwurf auch innerhalb der Schulrechtsdiskussion heftig umstritten war. Exemplarisch macht dieser Streit wiederum das erziehungswissenschaftliche Defizit der gesamten Schulverwaltungsforschung deutlich, wenn am "juristischen Tisch" über pädagogische Angelegenheiten entschieden wird. EISELT¹⁹ argumentiert gegen den Entwurf, daß nach ihm keine Entscheidungen der Schulaufsicht mehr zugunsten des Schülers möglich wären, wenn die Schule sich an den vorgegebenen Beurteilungsspielraum hält. Es sei für die Schulaufsicht dann nicht mehr möglich, auf einheitliche Bewertungsmaßstäbe hinzuwirken. Faktisch schaffe die pädagogische Freiheit ein

subjektives Recht des Lehrers auf Weisungsfreiheit. Didaktik und Methodik seien der Schulaufsicht entzogen. Pädagogisch ungeschicktes Verhalten könne von der Schulaufsicht nur dann noch korrigiert werden, wenn es rechtswidrig sei. Weil die Lehrer so in den uneingeschränkten Genuß pädagogischer Freiheit kämen, würde für EISELT die Schule so zur "Lehrerschule" werden. An anderer Stelle²⁰ argumentiert EISELT darüberhinaus, daß voll autonomisierte Schulen schon wegen des Parlamentsvorbehalts unmöglich seien. Gerade weil die Lehrer über erhebliche Freiheitsspielräume verfügten, sei im Bereich der Schule mehr Kontrolle notwendig als sonst in der öffentlichen Verwaltung, womit EISELT gerade die Schutzfunktion der Schulaufsicht hervorhebt.

Gegenüber und neben diesen von EISELT vorgebrachten tendenziell zunächst formalen Argumenten ist zu ergänzen, daß unter den real existierenden Bedingungen eine übergestülpte Dezentralisierung in vielen Fällen lediglich eine Zementierung des Status quo beziehungsweise eine Verstärkung von Nachlässigkeiten usw. darstellen kann. Der Entwurf der Kommission Schulrecht des DEUTSCHEN JURISTENTAGES erkennt die gewaltigen Unterschiede, die bereits in der Unterrichtsqualität und im Leistungsstand Jahrgangsgleicher Klassen innerhalb einer einzigen Schule eindeutig aufgrund des erteilten Unterrichts bestehen. Eine Aufhebung der Fachaufsicht würde gerade dazu führen, daß sich Lehrer, die sich ohnehin schon eine vollständige Jobgesinnung angeeignet haben, noch stärker auf eine dann verankerte pädagogische Freiheit zurückziehen könnten, so daß Schüler ihnen in einem noch stärkeren Maße als ohnehin schon ausgeliefert sind. Gerade an der Stelle, wo Fachaufsicht nötig wäre, wäre sie nicht mehr vorhanden. Auch die immer wieder unterstellte Möglichkeit zu einer horizontalen Kontrolle in Form intensivierter Fachkonferenzarbeit stellt sich bisher jedenfalls als Illusion heraus. Weiterhin kann davon ausgegangen werden, daß die weit überwiegende Mehrzahl der Lehrer sich in ihrer Arbeit völlig frei fühlt, die Fachaufsicht also keinesfalls als Drangsalierungselement empfunden wird.

Trotzdem ist an einer Entscheidungsverlagerung nach unten festzuhalten. Sie ist allerdings vorrangig als Verlagerung von Kompetenzen der oberen Instanzen auf die Ebene der Schüräte beziehungsweise Schul(aufsichts)ämter zu vollziehen. Wie aus den vorangegangenen Ausführungen deutlich wird, benötigen Schüräte gerade unter dem Gesichtspunkt der Innovation größere Handlungsspielräume. Daß auch

dieser Weg eine Gefahr darstellen kann, wenn Persönlichkeitsstrukturen und Handlungsmotive von Schulräten in eine "falsche" Richtung führen, ist zwar nicht auszuschließen, indes stünden einem mit erweiterten Kompetenzen ausgestatteten Schulrat gegebenenfalls noch immer die Lehrerkollegien als Handlungskorrektiv gegenüber.

Während eine Kompetenzerweiterung der Schulleiter leicht dazu führt, daß in Kollegien Formen der Kumpanei und des Konformismus auftreten, ist es gerade ein Vorteil des Schulrates, daß er aus der Distanz urteilen kann und nicht einem Kollegialzwang unterworfen ist, dem Schulleiter und Lehrer unterliegen, die sich jeden Tag wieder in der Schule begegnen. Da Schulleiter aufgrund ihrer Position auf ein kollegiales Zusammenarbeiten der Lehrer hinarbeiten müssen, bestünde die fortwährende Gefahr, daß in Kollegien stets die Mehrheit gegenüber einer sich in der Defensive befindenden Minderheit, die Schule möglicherweise innovativ ändern will, zum Zuge kommt. Unter den entsprechenden organisatorischen Voraussetzungen ist deshalb davon auszugehen, daß hier einem Schulrat aufgrund seiner Distanz erheblich mehr Effizienz zukommt.

Im internationalen Vergleich mit ähnlich strukturierten Industrienationen ist das Schulsystem der Bundesrepublik Deutschland noch immer als stark zentralisiert einzustufen. Es ist im Grad seiner Zentralisierung mit dem Schulsystem Australiens vergleichbar, und wird darin nur noch von Frankreich übertroffen, dessen Schulverwaltung allerdings über einen eigenständigen Verwaltungsstrang verfügt. Während Schweden in bezug auf den Zentralisierungsgrad seines Schulsystems eine Mittelstellung einnimmt, dabei aber wegen der erheblich geringeren Einwohnerzahl mit der Bundesrepublik Deutschland nur bedingt vergleichbar ist, verfügen die USA, Kanada und England über stark dezentralisierte Systeme, wobei die Unterschiede zwischen ihnen hauptsächlich im Grad der lokalen Autonomie und in der Position des Schulleiters bestehen, der zum Beispiel in England über äußerst weitreichende Kompetenzen verfügt.²¹ Generell bestehen in all diesen genannten Ländern Dezentralisierungsbemühungen, die allerdings nicht immer positive Auswirkungen haben müssen. So hat zum Beispiel in den USA die Bevölkerung einen starken Einfluß auf die Schulpolitik, was zwangsläufig zu einer Identifizierung mit der Schule führt. Eine negative Folge ist dabei allerdings die sich dabei ergebende eher konservative Schulpolitik, wenngleich durch die Dezentralisierung zunächst ein großer Raum für Innovationen vorhanden

Ist und die Schulen in bezug auf Umwelterfordernisse als sehr anpassungsfähig gelten.²² Das vielfach angeführte Argument gegen Dezentralisierung, daß diese nämlich zwangsläufig zu starken Unterschieden in den einzelnen Regionen eines Landes führen müsse, weil diese über eine unterschiedliche Finanzkraft verfügen und deshalb die Schulen unterschiedlich gut ausstatten, trifft zumindest für die hier behandelte Thematik nicht unbedingt zu, da Finanzierung und Entscheidungsbefugnisse grundsätzlich auch isoliert voneinander gesehen werden können. Insgesamt legt aber das Ergebnis aus dem internationalen Vergleich nahe, daß Dezentralisierung übereinstimmend als zentraler Ansatzpunkt einer reformierten Schulverwaltung betrachtet wird.

Unter Innovationsgesichtspunkten sollten in bezug auf eine Kompetenzerweiterung der Schulaufsicht folgende Prinzipien einer Dezentralisierung gelten:

- In den Fällen, in denen die untere Schulaufsicht über die größte Schul- und Informationskompetenz verfügt, sollte sie auch möglichst weitgehend und selbständig entscheiden können.
- Die untere Schulaufsicht muß personell so ausgestattet werden, daß sichergestellt ist, daß das neueste Wissen der Erziehungswissenschaft zur Verfügung steht und anwendungsorientiert umgearbeitet werden kann.
- Für die Bereiche, in denen der unteren Schulaufsicht Entscheidungskompetenz zugestanden ist, darf es keine Aufwärtsdelegation geben.
- Dezentralisation muß auf dem Selbstverständnis einer Verwaltung beruhen, daß ihre primäre Aufgabe Beratung und Unterstützung darstellt, wobei den nachgeordneten Stellen eigene Entscheidungskompetenzen zugestanden werden müssen.
- Dezentralisation verlangt auch als Einstellung, daß viele individuelle richtige Entscheidungen vor Ort besser sind als zentral geplante Entscheidungen.
- Dezentralisation beinhaltet eine Vielfalt an Vorgehensweisen bei einem grundsätzlichen Konsens an übergeordneten Richtzielen.
- Dezentralisation funktioniert nur, wenn die Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten, die sie eröffnet, von den Betroffenen auch tatsächlich wahrgenommen werden.²³

Übertragen auf die Situation der Schulverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland kommt BESSOTH²⁴ zu dem Schluß, daß - bezogen auf die Flächenstaaten - die Mittelbehörden die eigentlichen

Schwachstellen der Schulverwaltung darstellen, so daß es für ihn nicht mehr verantwortbar ist, sie weiter bestehen zu lassen. Demnach könnte eine Übertragung der Kompetenzen der Mittelbehörden der Flächenstaaten auf Schul(aufsichts)ämter vermutlich einen erheblichen Innovationsschub nach sich ziehen. Selbstverständliche Voraussetzung ist dabei, daß in diesem Falle auch die Schul(aufsichts)ämter nicht nur prinzipiell (Juristen usw.), sondern auch materiell entsprechend ausgestattet werden. Schulräte würden dadurch in die Lage versetzt werden, adäquate Personalentscheidungen vor Ort treffen zu können und sich nicht mit den Vorgaben der Mittelbehörden arrangieren zu müssen. Ob indes allein mit einer behördenmäßigen Umorganisation sich praktisch ein Innovationsschub von selbst einstellt, ist zu bezweifeln, weil dieses in letzter Konsequenz bedeuten würde, daß eine einstufige Schulaufsicht über die höchsten Innovationspotentiale verfügt, was aber eindeutig zu verneinen ist.

Der Vorschlag DALINs,²⁵ daß jede Schule auch selbständig Personalentscheidungen treffen können solle, beinhaltet eine inadäquate Kompetenzerweiterung der Schulen und kann nur soweit akzeptiert werden, wie diese sich wünschen können, daß aufgrund ihrer innovativen Zielsetzungen bestimmte Personalzuweisungen vorgenommen werden. Dagegen hat DALIN²⁶ mit der Aussage recht, daß Dezentralisierung in Wirklichkeit eine sehr viel stärkere Kontrolle eines einzelnen Lehrers mit sich bringen könne als zentralisierte Systeme. Die entscheidende Frage ist nämlich, wer die Schule kontrolliert. Nach den Ergebnissen dieser Untersuchung kann das nur eine Aufsichtsinstanz sein, die nicht unmittelbar in der einzelnen Schule präsent ist, hingegen aber aus einer relativen Nähe über adäquate Entscheidungskompetenzen und Steuerungsmöglichkeiten verfügt.

Dezentralisierung gewährleistet ebenfalls eine stärkere Entwicklung der Kooperation und Kommunikation in den einzelnen Kollegien. Noch immer gilt, daß Zusammenarbeit dann immer spärlicher wird, sobald sie den direkten Unterricht tangiert. Formelle Konferenzen, in denen die Zusammenarbeit zwischen den Lehrern klappt, werden als Mehrarbeit aufgefaßt.²⁷ Hier kann eine schulnahe Schulaufsicht einen Beitrag leisten, Formen der horizontalen Kommunikation in den Schulen in Gang zu setzen.

Die tatsächlichen Umsetzungsmöglichkeiten der in diesem Abschnitt aufgestellten Postulate sind trotz ihrer Relevanz eher nüchtern und realistisch einzuschätzen. Vor rund zwanzig Jahren stellte BLAU zur Dynamik bürokratischer Strukturen bereits die folgende Prognose:

"Der Glaube, daß die meisten Angestellten zu allem, was über das einfältige Befolgen detaillierter Regelungen hinausgeht, unfähig sind, wird ersetzt werden durch ein besseres Verständnis der Wege, auf denen die Herausforderung der Verantwortlichkeit qualifizierte Leistungen fördert. Der Mythos von der Unentbehrlichkeit der Führung wird aufgegeben werden: Die Annahme, daß diszipliniertes Verhalten gleichbedeutend mit zentral gesteuerten Verhalten ist, wird ersetzt werden durch die genaue Unterscheidung zwischen bürokratischer Autorität, die zur Koordination und Einheitlichkeit notwendig ist, und hierarchischen Zwängen, die die Leistungsprozesse dadurch stören, daß sie tiefergehende Gefühle der Ungleichheit und Apathie erzeugen. Schließlich wird der Mythos von der magischen Kraft der Furcht verworfen werden: Die Ansicht, daß Angst vor dem Verlust einer Stellung der beste Leistungsanreiz ist, wird durch die Einsicht überholt werden, daß wirtschaftliche Sicherheit eine Voraussetzung für die intelligente und interessierte Ausführung professioneller Aufgaben ist."²⁸

Ein Vergleich dieses Indirekten Plädoyers für Dezentralisierung mit den in der Schulverwaltung der Gegenwart bestehenden Bedingungen zeigt, daß in bezug auf eine Umsetzung bisher kaum mehr als zaghafte Anzeichen festzustellen sind. Das bedeutet, daß von längeren Zeiträumen für einen Wandel in Richtung auf Dezentralisierung auszugehen ist. Zudem machen sich in Teilen genau entgegengesetzte Tendenzen bemerkbar. Es wurde beispielsweise in mehreren Schulratsinterviews deutlich, daß diese für ihren eigenen Arbeitsplatz in Zukunft eine konsequente Durchhierarchisierung befürchten. So vermutet ein Schulrat, bezogen auf die Einrichtung der Schulaufsichtsämter im Lande Niedersachsen

"(...) daß man das noch nicht gemacht hat, ist ein Zugeständnis an die alten Schulräte, denen man noch den Schulaufsichtskreis gelassen hat." (8/42)

Soweit diese Aussage zutrifft, wird gerade das vernichtet, was ausgebaut werden müßte: aufgrund der in dieser Untersuchung aufgezeigten Persönlichkeitsstrukturen stellen nämlich gerade für Schulräte persönlichkeitsfördernde Arbeitsplätze eine wesentliche Grundlage für ein innovatorisches Handeln in der Schule dar. Solche Arbeitsplätze zeichnen sich nach GROSKURTH²⁹ gerade durch ein geringes hierarchisches Gefälle mit dezentralisierten Entscheidungskompetenzen aus.

Nach diesen Ausführungen sollte deutlich geworden sein, daß Dezentralisierung von Kompetenzen auf die Schulratsebene die adäquate Alternative für eine innovative Schulaufsicht darstellt. Es empfiehlt sich keine Reduktion der Fachaufsicht auf Rechtsaufsicht, sondern im Gegenteil die Erweiterung und der Ausbau der Fachaufsicht zur Beratungs- und Innovationsinstanz.

9.1.1 Autonomie und Partizipation

Während in dem vorhergehenden Abschnitt für eine Entscheidungsverlagerung auf die Ebene der unteren Schulaufsicht plädiert wurde, sollen im folgenden die Grenzen einer erweiterten Selbständigkeit der Schule und der Partizipation der am Schulleben Beteiligten aufgezeigt werden, um auch aus diesem Blickwinkel die Bedeutung der unteren Schulaufsicht für die Realisierung von schulischen Innovationen zu analysieren.

Seit dem Ende der Reformbewegung - im Zusammenhang der Thematik dieses Abschnittes könnte wegen der Auflösung des DEUTSCHEN BILDUNGSRATES das Jahr 1975 als Datum fixiert werden - ist es um die Begriffe Autonomie und Partizipation als Konzepte schulischer Mitbestimmung sehr still geworden. Ursprünglich sollten diese auf organisatorischem Wege einen Beitrag zur Demokratisierung der Gesellschaft über die Demokratisierung der Schule leisten, indem die Schule mehr Selbständigkeit gegenüber der Schulverwaltung erhält und die am Schulleben Beteiligten größere Mitbestimmungsrechte in der Schule ausüben. Neben HELLMUT BECKER³⁰ haben beispielsweise auch PÖGGELER³¹ und andere bereits seit 1960 die Forderung nach mehr Selbständigkeit für die Schule aufgestellt. Die Schulverwaltung sollte demnach fördern statt eingreifen, und ihre Eingriffsrechte sollten wiederum eingeschränkt werden. Konzeptionelle Vorschläge unterbreitete allerdings erst der DEUTSCHE BILDUNGSRAT³² 1973 durch seine Empfehlungen, die Schule von der Schulverwaltung unabhängiger zu machen. Die Diskussion dieser Empfehlungen kann inzwischen als eingestellt gelten, so daß kaum eine Perspektive besteht, daß in absehbarer Zeit strukturelle Änderungen vorgenommen werden, soweit einzelne Maßnahmen nicht der Funktionalisierung des bestehenden Systems dienen. Wenn Autonomie und Partizipation hier dennoch einer näheren Betrachtung unterzogen werden, so deshalb, weil sie grundsätzlich eine notwendige Ergänzung einer innovativen Schulaufsicht darstellen.

Oktroyierte Autonomie und Partizipation können gegebenenfalls auch Nachteile nach sich ziehen. Deshalb ist von vornherein mit SIEVERS³³ anzumerken, daß die isolierte und alleinige Forderung nach Autonomie und Partizipation nicht mehr als eine einfache Legitimationsformel darstellt, ein parlamentarisch-repräsentatives Mitbestimmungsmodell auf die Schule zu übertragen. Dabei ist fraglich,

inwieweit eine solche Übertragung zulässig ist, weil vielfach bei entsprechenden Forderungen die tatsächlich in der Schule herrschenden Bedingungen und Voraussetzungen nicht mitbedacht werden. Hierzu gesteht auch der DEUTSCHE BILDUNGSRAT³⁴ ein, daß Reformen nicht durch eine bloße Selbsttätigkeit der Basis verwirklicht werden können, sondern daß an die vorzufindenden Gegebenheiten in der Schule angeknüpft werden muß. NEVERMANN³⁵ konstatiert zu Recht, daß Autonomie und Partizipation zusammen vorhanden sein müssen, wenn durch sie effektive Veränderungen erreicht werden sollen. Sie sind nicht trennbar, weil Partizipation allein lediglich formale innerschulische Willensbildung bedeuten würde, während Autonomie allein im Binnenverhältnis der Schule zu einer entdemokratisierenden Tendenz führen könnte. Die Verwirklichung dieser Vorbedingungen garantiert indes noch keine maximale Innovationsorientiertheit. Innovationen lassen sich hingegen auch dann verwirklichen, wenn Lehrer und Schulleiter die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume voll ausnutzen. Die untere Schulaufsicht kann deshalb innovativ wirksam sein, ohne gleichzeitig auf mehr Partizipation hinzuwirken.

Im folgenden werden die Konzepte Autonomie und Partizipation als Alternative und Ergänzung zur Innovationspraxis der unteren Schulaufsicht getrennt betrachtet, weil die gegenwärtig in Teilen zu konstatisierende Entscheidungsverlagerung auf die Ebene der Schulleiter in der Diskussion eine Problematik für sich darstellt, während Partizipation eher als eine Alternative zur inneren Ausgestaltung von Autonomie zu verstehen ist.

Autonomie für Schulen als Mittel forcierter Innovationsorientierung bedeutet in bezug auf die Schulaufsicht, daß ihr Bestimmungsrecht desto geringer wird, je mehr die Autonomie zunimmt. Es handelt sich deshalb hierbei um ein Konzept, das die Möglichkeiten effektiver Eingriffe durch die untere Schulaufsicht weitgehend eingrenzt. Allgemein kann unter Autonomie oder Selbstverwaltung nach HECKEL³⁶ "die eigenverantwortliche Gestaltung, Entscheidung und Durchführung aller eigenen Angelegenheiten" verstanden werden, wobei in diesem Zusammenhang vor allem die erweiterten Befugnisse und Rechte, pädagogische Entscheidungen zu treffen, von Belang sind.

Der DEUTSCHE BILDUNGSRAT³⁷ begründet seine Forderung nach stärker verselbständigten Bildungsinstitutionen damit, daß sich demokratische Bildungsziele, wie zum Beispiel Selbstbestimmung, in "wesentlich fremdbestimmten Organisationsformen" gar nicht erreichen lassen. Die Schule solle aber auf ein durch "Wandel, Konflikt und Ungleichheit" gekennzeichnetes Leben in der Gesellschaft vorbereiten, wobei sie, selbst in starren Abhängigkeitsverhältnissen stehend, von der Gesellschaft isoliert wird. Leider beschränkt sich der DEUTSCHE BILDUNGSRAT insgesamt weitgehend auf Aussagen zur Einzelschule und läßt Aussagen zur Schulregion vermissen.³⁸

Ständig komplexer werdende soziale Systeme sind grundsätzlich nicht mehr zentral lenkbar. Sie müssen deshalb die Fähigkeit haben, flexibel, selbständig und situativ zu entscheiden, weil Lernprozesse von außen nur bedingt steuerbar sind und die persönliche Identifikation der am Lernprozeß Beteiligten erfordern. Deshalb kann mit NEVERMANN³⁹ vorsichtig gefolgert werden, daß die Selbständigkeit der Schule zumindest nicht nur "wegen höherer Werte, inhaltlicher Ziele, normativer Optionen für Emanzipation und dergleichen" vom DEUTSCHEN BILDUNGSRAT gefordert, sondern gleichsam als notwendiger Sachzwang gesehen wird.

Wenn sich das Autonomie-Konzept bereits in den siebziger Jahren als Überforderung der Schulrealität erwiesen hat, so gilt für die achtziger Jahre verstärkt, daß es kein adäquates Rezept zur innovativen Veränderung schulischer Alltagspraxis darstellen kann. Es ist nämlich zu befürchten, daß in den etablierten und sich nur noch durch geringe Personalfuktuation verändernden Kollegien ein Autonomie-Konzept - wie immer es im einzelnen aussehen mag - keine positiven Auswirkungen haben würde, wenn nicht der Gesamtkontext verändert werden würde. Die tendenziell feststellbare Entscheidungsverlagerung auf die Ebene der Schulen darf dabei nicht mit dem Autonomie-Konzept verwechselt werden, weil diese vorrangig unter hierarchischen Gesichtspunkten der Stärkung der Stellung des Schulleiters erfolgt. Der Widerspruch besteht dabei in dem leisen Rückzug der Schulverwaltung aus der Unterrichtsrealität bei täglich größer werdenden Unterrichtsproblemen, weil es für das Gesamtsystem ausreicht, die Nahtstellen zu kontrollieren.

Die Vorstellungen über Autonomie für Schulen, wie sie der DEUTSCHE BILDUNGSRAT und andere Autoren entwickelt haben, bleiben

damit lediglich Vorschläge, die unter den gegenwärtigen Voraussetzungen in den Schulen nicht zu realisieren sind und nicht die untere Schulaufsicht ersetzen können. Als Beweis für diese These bräuchte in manchen Schulen nur der desolate Zustand der Schülervertretungen in Augenschein genommen zu werden, der deutlich macht, in welch einem geringen Maße Lehrer teilweise Schülern autonomieorientierte Verhaltensweisen vermitteln und wie deshalb vermutlich beziehungslos zugestandene Autonomie verarbeitet werden würde. Die mit einem größeren Ausmaß an Autonomie notwendig einhergehende Formalisierung würde bei den gegenwärtig bei Lehrern anzutreffenden Einstellungen, nach denen kontrollierbare formale Aufgaben wichtiger genommen werden als unterrichtlich inhaltliche, vermutlich dazu führen, daß die mit größerer Autonomie verbundenen Verpflichtungen und Steigerung der Anzahl der Konferenzen als eine Mehrarbeit verstanden wird, die zwar korrekt wahrgenommen, im weitgehend unkontrollierbaren unterrichtlichen Bereich aber kompensiert werden würde. Autonomie leistet damit weniger eine Voraussetzung für Innovation, sondern begünstigt eher konservative Einstellungen innerhalb der Lehrerschaft, und sie kann dazu führen, daß individuelle Machtinteressen, Cliquenbildungen und -zusammensetzungen und Freizeitinteressen übermäßig auf den Unterricht einwirken würden. Deshalb gilt nach wie vor: "Demokratisierung ist kein Garant von 'Pädagogisierung'".⁴⁰ Größere Entscheidungskompetenzen einer Schule machen eine verstärkte Zusammenarbeit erforderlich. Diese wird aber gerade dadurch erschwert, daß Kollegien zufällig zusammengesetzt sind und selbst kaum Einfluß auf ihre Zusammensetzung haben, so daß Streitereien und Flügelbildungen immer wieder eine zwangsläufige Folge darstellen müssen.

Aus diesen Gründen ist es nicht möglich, die bisher bestehenden Kontrollen einfach zu vermindern, um eine tendenziell bürokratische Organisation in ein professionell-teamartiges Modell umzuwandeln, weil es bei einem solchen Vorgehen "zu einer ungesteuerten Anpassung der Organisation an äußere Zwänge anstatt zur planvollen Verwirklichung gesetzter Ziele"⁴¹ (vgl. Seite 253) kommen würde. Es kommt somit nicht auf eine einfache Verminderung, sondern auf eine qualitative Veränderung der Kontrolle in der Schule an. Wenn deshalb an dem Ziel Autonomie langfristig festgehalten werden soll, so behält die untere Schulaufsicht für die absehbare Zukunft auch unter diesem Gesichtspunkt ohne Einschränkungen ihre Funktion.

Die von SCHWAB⁴² ermittelten Einstellungen von Schulräten zur Autonomie der Schulen stimmen im wesentlichen mit den bisherigen Aussagen zu dieser Thematik überein. Bei Schulräten ist ebenfalls in bezug auf Autonomie eine weitgehend skeptische Grundhaltung anzutreffen, weil nach ihren Erfahrungen Lehrer bisher nicht einmal die Erledigung der ihnen zur selbständigen Bearbeitung und Entscheidung übertragenen Angelegenheiten wahrnehmen und sich außerdem durch eine verstärkte Autonomie einzelne Teile des Schulwesens auseinanderentwickeln könnten, so daß der Einheitsgrundsatz nicht gewahrt bliebe. Auch nach der Auffassung von Schulräten ist den Lehrern ihre mangelnde Fähigkeit, Selbstbestimmungsrechte sinnvoll wahrzunehmen, nicht subjektiv anzulasten, sondern auf strukturelle Bedingungen der Schule zurückzuführen. Trotz dieser skeptischen Grundhaltung wird Autonomie auch von Schulräten offenbar für wünschenswert gehalten - vermutlich auch in der Hoffnung auf die eigene Arbeitsentlastung -, dabei aber nicht als eine Zielvorstellung von hervorragender Bedeutung angesehen.

Während eine autonome Institution Schule theoretisch noch ohne Partizipation denkbar ist, ist Partizipation ohne Grundlage, wenn die Schule keinen autonomen Handlungsspielraum besitzt. Unter Partizipation wird sowohl eine Ergänzung des repräsentativ-parlamentarischen Entscheidungssystems als auch allgemein jegliche Beteiligung von Gruppen am politischen Entscheidungsprozeß und in neuerer Zeit ein emanzipatorischer Eigenwert durch politische Beteiligung verstanden.⁴³ Aktuell wurde dieser letztere Partizipationsaspekt entsprechend dem Autonomie-Konzept ebenfalls durch die Veröffentlichungen des DEUTSCHEN BILDUNGSRAATES⁴⁴, der dadurch die Kompetenzen der oberen Ebenen der Schulverwaltung eingrenzen wollte, allerdings trotz des engagierten Eintretens auch Nachteile einer institutionalisierten Partizipation sieht, die sich beispielsweise in der zeitlichen Mehrbelastung der Beteiligten ausdrücken.

Gegenüber hohen theoretischen Ansprüchen ist aber analog den vorhandenen Möglichkeiten zur Ausnutzung des Autonomie-Spielraumes auffällig, in welchem geringen Maße Lehrer und auch Eltern und Schuler von ihren bisherigen Möglichkeiten zur Durchsetzung der eigenen Interessen Gebrauch machen beziehungsweise bisher gemacht haben. Ein Beispiel dafür ist die geringe Zahl von Elternabenden, die

von Lehrern angeregt oder von Eltern gewünscht werden. Elternabende werden vielfach als leidiger Formalismus und als abzuleistende Pflichtübung erledigt. Entgegengesetzte positive Beispiele bilden die Ausnahmen. Hierzu stellt auch HEIZMANN⁴⁵ fest, daß eine gleichbleibende Partizipationsbereitschaft bei der Mehrheit der Lehrer, Schüler und Eltern nicht festzustellen ist und aktive Mehrarbeit überwiegend von wenigen Interessierten und Engagierten geleistet wird. In bezug auf die Elternschaft erklärt DALIN⁴⁶ dieses Phänomen einleuchtend damit, daß Eltern hauptsächlich ein Interesse an der Ausbildung ihrer eigenen Kinder hätten, weswegen generell für Schulen eine geringe Elternbeteiligung charakteristisch sei. Hinzu kommen die Abschirmungstendenzen der Schule gegenüber den Eltern. Ähnlich gilt auch für Schüler, daß diese in der Mehrzahl zunächst ein Interesse an guten Zensuren und Abschlüssen haben, während Lehrer sich ohnehin überlastet fühlen und deshalb froh sind, wenn sie nicht mit Extra-Aufgaben beauftragt werden. Lehrer sind deshalb überwiegend wenig partizipationsfreundlich eingestellt und nur soweit an Partizipation interessiert, wie diese den eigenen Interessen dient. Für sie stellt Partizipation kein vordringliches Problem von Schule dar. Oktroyierte Partizipation kann somit in der Schule kaum etwas ändern und noch weniger einen Beitrag zur Initiierung von Innovationen leisten.

Wo die gesetzlichen Grundlagen vorhanden sind, Partizipation zu praktizieren, entwickelt sich in den Schulen sehr schnell die Tendenz, die Zusammenkünfte, die vorher als Konferenz galten und in Wirklichkeit auch blieben, in Dienstbesprechungen und -versammlungen umzuändern, um dadurch die Kontrolle der Eltern- und Schülervertreter umgehen zu können.

Gegenüber Partizipationskonzepten wird häufig kritisch eingewendet, daß Eltern nur dort mitarbeiten dürften, wo sich Querelen usw. entwickeln könnten, um hier beschwichtigend zu wirken und damit womöglich gleichzeitig die Schulbehörden zu entlasten, so daß die eingerichteten Partizipations-Instanzen letztlich der Pazifizierung der Umwelt an den Schulen dienen.⁴⁷ Die Funktion von Partizipation als Pazifizierungsstrategie wird auch von BAUMERT/RASCHERT⁴⁸ genannt, wobei ein Scheitern von Partizipationsstrategien entweder auf die Verweigerung der Betroffenen oder an weitergehenden, nicht erfüllbaren Forderungen, die den Partizipationsrahmen sprengen, zurückgeführt wird. Wenn demnach Pazifizierung zumindest eine Komponente

von Partizipation darstellt, unterstreicht das, daß Partizipationskonzepte keine adäquaten Innovationsleistungen der Schule garantieren können, was ebenfalls die Notwendigkeit einer weisungsbefugten Beratungs- und Aufsichtsinstanz unterstreicht.

Darüberhinaus birgt Partizipation die Gefahr in sich, daß es zu bloßen "Scheinfortschritten"⁴⁹ kommt. So könnte es bei einer Wahl des Schulleiters durch ein Kollegium oder eine Schulkonferenz dazu kommen, daß derjenige zum Rektor gewählt wird, der als der beliebteste und "bequemste" Kollege gilt. Innovationsfeindliche Lehrer könnten auf diesem Wege in Leitungspositionen gehoben werden, weil sie beispielsweise innerhalb eines Kollegiums Vertreter einer gegen Reformen gerichteten Mehrheit sind. Initiativen reformfreudiger Kräfte würden unter Umständen unnötig erschwert. Die unverändert feststellbare hohe Planungsabstinenz der Schulleitungen lassen ebenfalls ein Partizipationsmodell von oben als realitätsfern erscheinen.⁵⁰

Damit können unter den gegenwärtigen Verhältnissen der Organisationswirklichkeit Innovationen unter partizipatorischem Aspekt nicht gemäß der traditionellen Demokratiekonzeption von unten nach oben durchgeführt werden, sondern es sind dafür von der Organisationsführung ausgehende Impulse erforderlich.⁵¹ Diese Organisationsführung kann in bezug auf die Schule nur die untere Schulaufsicht darstellen, die allerdings einen Prozeß initiieren müßte, der die Entscheidung und Durchführung von Innovationen allmählich auf die Schulen verlagert, wodurch sie ihre eigene Bedeutung allerdings langfristig selbst relativieren würde.

Generell gilt für alle Länder der Bundesrepublik Deutschland, daß die - wenngleich in einem unterschiedlich großen gesetzlichen Rahmen - vorhandenen Partizipationsmöglichkeiten in der Realität nicht ausgenutzt werden. Die untere Schulaufsicht hat deshalb hier ein breites und wichtiges Handlungsfeld, die durch die rechtlichen Bedingungen möglichen Partizipationsformen in der Schule umsetzen zu helfen. Unterstützung durch die Schulaufsicht macht erst funktionierende Partizipation möglich.

Gleichgültig, ob Partizipation als Möglichkeit der Interessenvertretung und Politisierung oder als ein Mittel der Rationalisierung und Loyalisierung betrachtet wird, die untere Schulaufsicht bleibt

erforderlich, wenn Partizipation nicht nur als eine demokratische Form eingerichtet werden soll, ohne daß sich faktisch inhaltlich an der Realität etwas ändert. Dabei wird der Gesichtspunkt der Rationalisierung und Loyalisierung häufig überbewertet. So argumentiert FISCHER,⁵² daß das klassisch-bürokratische Modell von einem durch Richtlinien verpflichteten Konferenz-Modell abgelöst wurde, das durch beständige Kooperation, zunehmende Arbeitsteilung, wechselseitige Kritik und Kontrolle usw. gekennzeichnet sei, wobei das System gegenseitiger Kontrolle und Kritik sich als sehr viel effizienter erweise als das herkömmliche System. Mit Hinweis auf einen Vergleich mit Arbeitern, nachdem deren Beteiligung an der Organisation ihrer eigenen Tätigkeit der Durchsetzung der Vorstellungen des Managements und der Maximierung des Gewinns nicht abträglich, sondern förderlich sei, und auch mit Hinweis darauf, daß der Staat unter anderem auch über die Einführung und Zulassung von Schulbüchern entscheide, wird begründet, daß der Staat eine totale Durchgestaltung des Unterrichts betreibe, weswegen alle Partizipationsproklamationen gar keine adäquate Umsetzung erfahren könnten. Heute ist festzustellen, daß Partizipation zwar grundsätzlich zur Rationalisierung und Loyalisierung beitragen kann, es muß indes verneint werden, daß der Staat überhaupt in der Lage ist, eine totale Durchgestaltung des Unterrichts zu betreiben, wie auch zu bezweifeln ist, daß das System gegenseitiger Kontrolle usw. in den Schulen sich generell als effizienter erweist. Hiergegen sprechen bereits der überwiegend konsequente Rückzug der Lehrer ins Private und der Trend zur Individualisierung.

So stellt unter den gegenwärtigen Bedingungen Partizipation keine alternative Möglichkeit zur unteren Schulaufsicht dar, sondern sie hat die untere Schulaufsicht zu einem gewichtigen Teil gerade zu ihrer eigenen Initiierung und realitätsgerechten Institutionalisierung als Voraussetzung.

Zusammenfassend läßt sich deshalb feststellen, daß weder das Konzept der Autonomie noch das der Partizipation ein so großes Innovationspotential darstellen könnten, daß sie als echte Alternative zur unteren Schulaufsicht gelten könnten. Unter dem Gesichtspunkt der Demokratisierung der Schule hat die untere Schulaufsicht stattdessen eher die Aufgabe, Autonomie und Partizipation zu situationsangepaßten Anwendungskonzepten in den Schulen fortzuentwickeln.

9.1.2 Ausbau fachlicher Beratungsinstanzen

Die bisherigen Ausführungen haben verdeutlicht, daß Innovationen in der Schule nur in Ausnahmefällen von Lehrern selbst initiiert werden können. Die untere Schulaufsicht, wie sie in der Person des Schulrates besteht, ist allein ebenfalls strukturell zu schwach, um die Schulen bei innovativen Vorhaben wirkungsvoll zu unterstützen. Unter anderem aus diesen Gründen hebt WESTPHALEN⁵³ die große Bedeutung von Staatsinstituten hervor, deren Aufgabe entweder in der Unterstützung der Bildungsverwaltung oder der Unterrichtspraxis liegen könnten. Für WESTPHALEN⁵⁴ liegt die Chance von Staatsinstituten dabei vor allem in der eigenständigen Beratung der Bildungsverwaltung, womit indirekt für eine relative Abhängigkeit von den bürokratischen Instanzen votiert und der Ausbau fachlicher Beratungsinstanzen gefordert wird.

Wenngleich das traditionelle Stab-Linie-Konzept als überholt gilt und inzwischen von anderen Konzepten abgelöst ist,⁵⁵ zudem eine Anwendung auf Schulverwaltungen gewagt ist, weil in ihm immer die unbedingte formale Autorität vorherrscht, kann es für die Konzipierung einer innovativen Schulverwaltung doch als sinnvolle Orientierung dienen. Die Stabsidee war immer eng mit dem Spezialistentum verknüpft. Stäbe fungieren als Leitungshilfsstellen oder faktisch auch als Assistentenstellen. Über eine spezialisierte Beratung hinausgehend, wird eine generalisierte Entlastung der Linieninstanz angestrebt. Stäbe beraten die Linie in fachlicher Hinsicht, weil die zunehmende Größe von Organisationen, Verwaltungen usw. die traditionellen Vorgesetzten überfordern müssen. Dabei entwickeln Stabsstellen nur Lösungsmöglichkeiten usw., haben aber keine Anweisungsbefugnis.⁵⁶ Kritisch wird dem Stab-Linie-Konzept entgegengehalten, daß es nicht halten könne, was es verspricht. Die Trennung zwischen Stab und Linie sei in der Praxis undurchführbar und bewirke, daß der Stab zunehmend in die Position eines spezialisierten Entscheidungsträgers rücke, wobei die Position des Vorgesetzten eine Erosion erfahre, indem neben die formale Autorität die funktionale trete. Das Stab-Linie-Konzept konstituiere somit zwei rivalisierende Autoritätsformen.⁵⁷ Dabei komme es oft sogar zu einer Befehlsgewalt der Spezialisten gegenüber den Generalisten.⁵⁸

Bei einer voll entwickelten Professionalisierung des Lehrerberufs würde sich die Frage der fachlichen Beratungsinstanzen anders stellen als unter den gegenwärtig herrschenden Bedingungen. Ausgehend

von der Einsicht, daß die Schule fest in eine Bürokratie eingebettet ist, muß deshalb vorrangig die Frage beantwortet werden, auf welche Weise fachliche Beratungsinstanzen eingerichtet werden könnten, die nicht den Gefahren des eben skizzierten Stab-Linie-Konzeptes erliegen und adäquate Umsetzungschancen haben, solange sie die formale Autorität von Schulräten usw. nicht untergaben. Es ist zu fragen, welche Ansätze in bezug auf Beratungsinstanzen bereits bestehen, und wie diese gegebenenfalls korrigiert werden müßten, um eine breitenmäßig effektive Innovationstätigkeit zu gewährleisten. Dabei ist ebenfalls zu klären, welche Rolle Schulräte innerhalb dieser Instanzen spielen könnten.

Innerhalb des letzten Jahrzehnts ist insgesamt in den westlichen Industrienationen im Bildungsbereich eine Tendenz zum Auf- und Ausbau von Beratungszentren festzustellen. Führend sind hier die Niederlande. Pädagogische Zentren haben dabei gewöhnlich eine Stabsfunktion, sie verfügen über keine administrative Macht und sind als Service-Betriebe zu verstehen. Dies ist einerseits von Vorteil, andererseits kann es aber auch Nachteile mit sich bringen, wenn beispielsweise in wirtschaftlich schlechten Zeiten geglaubt wird, als erstes auf solche Zentren verzichten zu können. Weiterhin besteht ebenfalls eine Gefahr, wenn durch sie unter Umständen eine bestimmte Schulpolitik durchgesetzt werden soll.⁵⁹

Für die vorliegende Untersuchung reicht es aus, die Ansätze zur Fachberatung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland aufzuzeigen.⁶⁰ Inzwischen bestehen in sieben Bundesländern die Erlassgrundlagen zur Berufung von Fachberatern. Fachberater werden überwiegend für genau festgelegte Aufgabenbereiche, wie zum Beispiel Schulsport, Verkehrserziehung usw. berufen. Lediglich in Nordrhein-Westfalen bestehen flexiblere Regelungen. Fachberater sollen generell dazu beitragen, daß die Schulaufsicht flexibel auf Erfordernisse reagieren kann. Sie sollen die Schulräte bei ihrer Tätigkeit vor allem in besonderen Aufgabengebieten beraten und unterstützen. Organisatorisch sind Fachberater in einigen Bundesländern dem Schulrat des entsprechenden Schulaufsichtsbezirkes zugeordnet, in anderen wiederum einem Schulrat, der für den je speziellen Bereich im Schul(aufsichts)amt zuständig ist. Fachberater sind Lehrer, die aufgrund ihrer Tätigkeit eine durchschnittliche wöchentliche Stundenentlastung von zwei bis acht Unterrichtsstunden erhalten.

Als hervorstechende Ausnahme gilt lediglich in Berlin für den Bereich Schulsport eine Entlastungsmöglichkeit von 13 bis 21 Unterrichtsstunden wöchentlich. Die Berufung der Fachberater erfolgt generell auf Vorschlag des Schulaufsichtsamtes durch den Regierungspräsidenten beziehungsweise das Oberschulamt. Die Auswahl wird nach der fachlichen Qualifikation vorgenommen, wobei teilweise eine fachliche Überprüfung durchgeführt wird. Die Ernennung erfolgt überwiegend für einen begrenzten Zeitraum. Der Fachberater ist als Lehrer weiterhin an einer Schule tätig und unterstützt den Schulrat, dessen Weisungen er unterliegt. Hingegen verfügen Fachberater über kein Weisungsrecht gegenüber Schulen, wobei innerhalb der einzelnen Bundesländer eine gewisse Bandbreite in der Kompetenzzuweisung besteht. Schulräte selbst halten den Ausbau der fachlichen Beratungsinsanzen für unbedingt erforderlich, weil sie sich teilweise von der Komplexität ihres eigenen Aufgabenfeldes überfordert fühlen und in den Fachberatern wichtige Innovationsträger sehen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, daß nach ihrer Auffassung nur eine Berufung von Fachberatern auf Zeit in Frage kommt, weil sonst - bei einer Stundenverlagerung von durchschnittlich zwei bis acht Wochenstunden -, eine zu große Gefahr der Entfernung von der Schulrealität bestehe die Schulräte bei sich selbst offenbar nicht sehen.⁶¹

Insgesamt scheint sich in der Bundesrepublik Deutschland ein Fachbersatersystem zu etablieren, das eine Gebundenheit der Fachberater an die Weisungen der Schulaufsichtsbehörde beinhaltet und ein Verständnis von gleichrangiger Beratung und Unterstützung der Schulräte auf der einen und der Lehrer und Schulen auf der anderen Seite umfaßt.⁶² Nahezu einmütig ist dabei die Forderung von Schulräten zur Verstärkung der Schulaufsicht durch Fachberater.⁶³ Allerdings liegt hierfür ein teilweise unterschiedliches Verständnis vor, was auch die folgende Äußerung eines Schulrates innerhalb dieser Untersuchung verdeutlichen mag:

"Fachberater - das wäre eine gute Sache. Beispielsweise in der Form 'Geh Du doch einmal da hin und stelle auf den Konferenzen das und das vor.' Mit in den Unterricht zu gehen, halte ich für etwas problematisch." (10/34)

Schulräte wollen selbst vermeiden, daß in den Schulen der Eindruck entsteht, neben ihnen bestünde eine weitere Aufsichtsinstanz. Für Fachberatung ist es grundsätzlich nicht notwendig beziehungsweise nicht einmal zweckmäßig, daß Unterrichtsbesuche und dergleichen durchgeführt werden. Entscheidend ist vielmehr eine breite Ak-

zeptanz in den Schulen. Vor einer Überbewertung des Fachberatersystems wird ebenfalls unter den bestehenden Bedingungen zu Recht häufig gewarnt, weil es neben der Fachberatung ebenso und immer notwendig bleibt, das Ganze beziehungsweise die Grundstrukturen zu sehen.⁶⁴ Vorerst wird deshalb ein Schulrat in bezug auf die Fachaufsicht seine derzeitigen Funktionen behalten müssen. Weil dies offensichtlich ist, fällt es möglicherweise Autoren (Schulräten) wie HEIZMANN⁶⁵ doppelt leicht, das Fachberatersystem positiv zu bewerten.

Nach diesen grundsätzlichen Einschätzungen stellt sich die Frage, wie ein innovationsorientiertes, schulaufsichtsbezogenes Fachberatungssystem aussehen könnte. Als eine selbständige nachgeordnete Dienststelle der Schulverwaltung würden zwangsläufig Schwierigkeiten und innere Widersprüche auftreten, insoweit das Verhältnis zu den Schulen nicht geklärt ist und wohl auch nur schwer zu klären wäre. Ein pädagogisches Zentrum wäre als überwiegend Wissenschaft betreibende Agentur nicht eng genug mit der Schulverwaltung verbunden, um ihre Probleme zu verstehen, als weisungsabhängige Einrichtung wäre es unter Umständen nicht selbständig genug, um Wissenschaft betreiben zu können, wie BAUMERT/RASCHERT⁶⁶ argumentieren. Wenn unter dem Gesichtspunkt einer innovationsorientierten Schulaufsicht dieser zweite Aspekt zwar nicht vernachlässigt, so aber doch zurückgestellt werden darf, liegt ein Modell in Anlehnung an die "Regionalen Pädagogischen Zentren" nahe, wobei allerdings eine stärkere Einbindung in die Schulverwaltung erfolgen müßte. KLAFFKI⁶⁷ bemerkt hierzu ebenfalls richtig, daß es zunächst darum gehen müsse, die Idee der Regionalen Pädagogischen Zentren wieder aufzunehmen und für ihre Realisierung zu werben. KLAFFKI tritt dabei für eine Vermittlung zwischen zentralisierter und dezentralisierter Curriculumentwicklung ein.

Die "Regionalen Pädagogischen Zentren" stellten für eine lange Zeit eine organisatorische Alternative zumindest im Beratungsaufgabenbereich zur bestehenden Schulaufsicht dar. Nach diesem Konzept sollten Schulaufsicht und Schulberatung weitgehend getrennt werden. Es ist verständlich, wenn Vertreter dieses Konzeptes und ebenfalls direkt Beteiligte⁶⁸ für eine konsequente Übertragung der Beratungsaufgabe auf Regionale Pädagogische Zentren eintraten. Gleichgültig, ob das Regionale Pädagogische Zentrum nun allein die Beratungsaufgabe wahrgenommen hätte oder diese Tätigkeit der Schulaufsicht

lediglich ergänzt hätte,⁶⁹ so ist doch zu bezweifeln, daß dieses Modell allein das optimale Mittel zur Förderung von Innovationen hätte darstellen können, wenn seine Inanspruchnahme als Beratungsinstanz allein der Bereitschaft und Freiwilligkeit der betroffenen Lehrer überlassen geblieben wäre. Daneben ist ebenfalls zu konstatieren, daß zwar in einzelnen Fällen durch das Regionale Pädagogische Zentrum Innovationen initiiert werden konnten, was aber überwiegend genau dann geschah, wenn sich engagierte Lehrer zur freiwilligen Mitarbeit bereit fanden. Diese wären aber unter Umständen von sich aus in ihrem eigenen Unterricht auch ohne das Regionale Pädagogische Zentrum ebenso innovativ tätig gewesen. Lehrer jedoch, die nicht bereit waren, sich "in ihre Karten schauen zu lassen" oder ihren Unterricht offenzulegen, um sich daraufhin beraten zu lassen, hatten immer die Möglichkeit, sich einer Beratung zu entziehen. Deshalb erscheint es zwar langfristig denkbar, daß durch das RPZ-Modell im Breitenmaßstab, das heißt bei Erfassung aller Mitglieder eines Kollegiums einer Schule, Innovationen initiiert werden, indem möglicherweise die unterrichtlichen Innovationen einiger engagierter Lehrer einen Ausstrahlungseffekt auf andere Lehrer erzielen, für die gegenwärtige Situation muß indes eine "RPZ-Beratung" als alleiniges Innovationsinstrument besonders in bezug auf Fälle sogenannter extremer Abweichung folgenlos bleiben, wenn Beratung nicht verbindlich organisiert ist, sondern auf Freiwilligkeit beruht.

Ein Fachberatungssystem als ergänzende Alternative zur Schulaufsicht ist ebenfalls kritisch zu sehen. Hier entscheidet nämlich die konkrete Organisation über die innovatorische Effizienz. Eine Beratung durch Fachberater wird spätestens dann problematisch, wenn diese in demselben Schulaufsichtskreis Kollegen beraten, in dem sie selbst als Lehrer tätig sind, weil hier persönliche Beziehungen dazu führen können, daß sachliche Aspekte der Beratung in den Hintergrund treten. Außerdem könnte die bereits nachgewiesene Notwendigkeit der Verbindlichkeit innerhalb von Kollegien leicht zu Friktionen führen.

In ähnlichem Sinne äußert sich auch BESSOTH gegen die Trennung von Schulaufsicht und Beratung, hält dabei allerdings ebenfalls die Schaffung von Regionalen Pädagogischen Zentren für ungeeignet:

"Die Trennung von Schulaufsicht und Beratung ist nicht nur konzeptionell problematisch, sondern erst recht dann, wenn man sie organisatorisch verfestigen will. Schulen brauchen nicht nur

Beratung, sie brauchen auch richtunggebende Initiativen. Forschungen über Führungseffizienz haben ergeben, daß Organisationen dann besonders leistungsfähig sind, wenn das Managementpersonal sich sowohl unterstützend als auch initiativ verhält."⁷⁰

Unter Vermeldung aller genannten kritischen Aspekte könnte ein Ausbau des Fachberatungssystems als sinnvolle personelle Verstärkung der Schulaufsicht aufgefaßt werden. Das schließt ein, daß Schulräte von ihren Routineaufgaben befreit werden, um sich veränderten Aufgaben und Anforderungen widmen zu können.

Nach diesen Ausführungen empfiehlt sich für eine innovative Schulaufsicht zunächst eine dem Regionalen Pädagogischen Zentrum ähnliche Konzeption eines Fachberatungssystems, wobei allerdings eine konsequentere Eingliederung in das Schul(aufsichts)amt als bei der ursprünglichen Konzeption erfolgt. Dieses müßte dabei befugt sein, frei über ein bestimmtes Fachberatungsdeputat zu verfügen und Fachberatung entsprechend den spezifischen Vorbedingungen und Gegebenheiten des jeweiligen Schulaufsichtskreises unabhängig zu konstituieren. Dabei ist von dem Grundsatz auszugehen, daß Fachberatung als "Abteilung" einer Schulaufsichtsbehörde nur dann effizient sein kann, wenn die zu Fachberatern berufenen Lehrer mindestens mit der Hälfte ihrer zu erteilenden Unterrichtsstunden für diese Sonderaufgabe zur Verfügung stehen, damit eine Identifizierung mit den neuen Aufgaben erfolgen kann und gründliche Arbeit möglich wird. Für eine innovative Schulaufsicht ist eine Besetzung von Fachberatungsstellen in Anlehnung an Unterrichtsfächer grundsätzlich unzweckmäßig. Vorzuziehen sind projektorientierte Besetzungen, wobei eine nur große fächermäßige Zuordnung vorgenommen wird. Zusammengefaßt ergibt dies gleichsam umgekehrt das Bild eines Schulrates als "Leiter" eines "Regionalen Pädagogischen Zentrums", mit anderen Worten: es erfolgt eine verwaltungsmäßige Integration von Schulaufsicht und Schulberatung, wobei die Schulaufsicht nach wie vor die umfassendere Komponente darstellt.

Diese Konzeption schließt ein, daß beispielsweise durch eine Rücknahme oder Relativierung eng angelegter Rahmenrichtlinien die Handlungsspielräume im Unterricht vergrößert werden, so daß dem Aspekt der Regionalisierung eine angemessene Bedeutung zukommen kann. Erst wenn es gelingt, Lehrern ihre persönliche Verantwortung

für den Unterricht zurückzugeben - und dies geschieht am sinnvollsten, indem ihre Entscheidungsmöglichkeiten über Unterricht in inhaltlicher Hinsicht vergrößert werden -, wird es möglich, dem Unterricht seine allgemeine Oberflächlichkeit zu nehmen. Bezogen auf Niedersachsen heißt das beispielsweise, daß Schüler des Ballungsraumes Hannover ganz andere Lernvoraussetzungen als Schüler eines kleinen Dorfes an der Nordseeküste mit in die Schule bringen. Unterschiedliche Lernvoraussetzungen bedingen aber eine differenzierte Auf- und Ausarbeitung von Lerninhalten und -zielen. Davon auszugehen, daß Rahmenrichtlinien allen Schülern eines Bundeslandes im gleichen Maße gerecht werden können, heißt, zentrale Voraussetzungen heutigen Unterrichts zu verkennen.

Für eine solche Perspektive kommt dem Ausbau fachlicher Beratungsinstanzen eine erhebliche Bedeutung zu. Diese benötigen aber eine konsequente Einbindung in den Apparat der Schulverwaltung, damit auch breitenmäßig effektive innovative Auswirkungen gewährleistet sind.

In Zeiten großer Lehrerarbeitslosigkeit und in einer Situation, in der manche Schulverwaltung überhaupt nicht mehr weiß, wie sie die ihr zugewiesenen Lehrerstunden unterbringen soll, wo also teilweise eine Überversorgung herrscht und wo Schulen leerstehen, scheint der hier aufgezeigte Weg - nicht zuletzt, weil er weitgehend kostenneutral ist - eine praktikable Alternative darzustellen, die ohne große Reformen umgesetzt werden könnte.

10. Schluß

Schule hat einen permanent hohen innovativen Nachholbedarf. Dies gilt, bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland, ganz besonders für die achtziger Jahre dieses Jahrhunderts. Der Schulrat als Vertreter der unteren Schulaufsicht verfügt zwar kaum über Innovationsfördernde Kompetenzen und trifft generell ebensowenig auf solche in den Schulen, trotzdem stellt er aber eine zentrale Instanz für eine innovative Schule dar, weil er über zeitliche Ressourcen, Entscheidungskompetenz und über den größten Überblick über die Voraussetzungen seines Aufsichtsbezirkes verfügt. Die Tendenzen zunehmender Bürokratisierung der Schulaufsicht können sich zwar einerseits als Innovationshindernis darstellen, eröffnen andererseits aber auch Chancen durch verstärkte Möglichkeiten zur Kooperation in den Schul(aufsichts)ämtern. Hinzu kommt, daß es sich bei der sich verstärkenden Bürokratisierung um ein Phänomen handelt, das einen Teil eines gesamtgesellschaftlichen Prozesses darstellt, der von der Schule nicht rückgängig gemacht beziehungsweise kaum korrigiert werden kann. Das heißt, daß unter bürokratischen Bedingungen innoviert werden muß. Eine pauschale Betrachtungsweise beziehungsweise Verdammung der unteren Schulaufsicht mit der Zuweisung des Charakteristikums der Innovationsfeindlichkeit kann sich auf schulisches Realität nur negativ auswirken. Zwar gelangen in bürokratischen Organisationen einerseits in erster Linie Komponenten der Stabilität und Bestandserhaltung zur Wirkung, sie dienen andererseits aber immer auch als Instrumente des Wandels in einzelnen gesellschaftlichen Institutionen. Darüberhinaus verfügen Schulrat und Lehrer über erhebliche Handlungsspielräume, weil die Schule als teilbürokratisierte Instanz gar nicht vollständig verregelt sein kann. Allerdings sind beide bisher kaum dazu fähig, diese Handlungsspielräume in einem adäquaten Maße umzusetzen. Schulräte haben deshalb eine entscheidende Bedeutung in bezug auf die Realisierung von Innovationen in der Schule, da die Verwurzelung in hierarchischen Strukturen bei Lehrern Weisungen und Ratschläge von oben überwiegend eher zum Erfolg kommen läßt als die gegenseitige Information und Diskussion mit Gleichgestellten.

Erforderlich ist eine generelle Entscheidungsverlagerung nach unten, die sich auf der Ebene der unteren Schulaufsicht konzentriert. Autonomie und Partizipation als Handlungskonzepte werden breitenmäßig kaum positive Änderungen in der Schule bewirken können.

Dagegen könnte ein bürokratieintegrierter Ausbau fachlicher Beratungsinstanzen, der mit einer Spezialisierung der Schulräte und mit einer Entlastung von Verwaltungsaufgaben einhergeht, den Schulrat als Aufsichtsinstanz zunehmend relativieren und das bisherige Schul(aufsichts)amt allmählich in eine Service-Organisation umwandeln. Solche veränderten Vorbedingungen würden Weisung und Kontrolle auf die Fälle extremer Abweichung reduzieren.

Diese Alternativen stellen insgesamt jedoch nur realitätsbezogene Übergangslösungen dar. Unter innovatorischen Gesichtspunkten bleibt langfristig die vollständige Professionalisierung des Lehrerberufes und ein damit einhergehendes "Überflüssigwerden" der unteren Schulaufsicht das grundsätzliche Fernziel. Ähnlich der Aufgabe eines Lehrers, sich durch die Hinführung der Schüler zur Selbständigkeit langfristig selbst überflüssig zu machen, muß es Aufgabe und Ziel der Schulaufsicht sein, sich durch Innovation und Vorantreibung der Professionalisierung langfristig selbst zumindest inhaltlich überflüssig zu machen. Deshalb kann die Alternative gegenwärtig nicht darin bestehen, daß sich die Schulaufsicht als Verwaltungsinstanz aus der Schule zurückzieht, sondern sie muß sich in sie hineinbegeben. Nur unter solchen Voraussetzungen kann Innovation in der Schule dauerhaft und erfolgreich sein.

Anmerkungen

Teil I

Kapitel I

1. Ähnlich formuliert Volker Briesse: "Als Bildungsverwaltung werden die Aktivitäten bezeichnet, die unternommen werden, um das Bildungswesen (kurz auch Schule genannt, obwohl es mehr als nur diese Bildungsinstitutionen umfaßt) mit anderen gesellschaftlichen Bereichen zu verbinden, die Vermittlung zwischen Schule und Gesellschaft. Systemtheoretisch könnte man formulieren: Bildungsverwaltung ist die Herstellung und Gestaltung der Verkoppelungen des Schulsystems als gesellschaftlichem Teilsystem mit anderen gesellschaftlichen Teilsystemen. Diese Vermittlungsaktivitäten werden zum Teil von besonderen Institutionen wahrgenommen, von für diese Aufgabe bestellten Schulleitern, Schulämtern und den Kulturbedörden."
Vgl. dazu Volker Briesse, Ein Vorschlag zur Dimensionierung von Verwaltung und Schule, Arnoldshain/Taunus 1977, Seite 2 (unveröffentlichtes Manuskript)
2. Vgl. dazu auch Volker Briesse, Schulverwaltung und Innovation in der Schule, in: E. Seuer/W. Tenfelde (Hrsg.), Schulleitungsausbildung - Auf dem Weg zur innovativen Schule, Opladen 1978, Seite 93ff.
3. Vgl. dazu Karl J. Pütz, Bürokratie und Schule. Eine organisationssoziologische Untersuchung zu den bürokratischen Steuerungsmechanismen in der Schule, (Diss.), Köln 1976, Seite 88ff.
4. Vgl. dazu Hans Heckel, Schulrecht und Schulpolitik, Neuwied und Berlin 1967, Seite 52ff.
5. Vgl. dazu Günther Helzmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, (Diss.), Göttingen 1979, Seite 84f.
6. Vgl. dazu Richard Bessoth, Funktionen der Schulverwaltung im Rahmen des Bildungswesens, Seite 52f., in: Hermann Müller u. a., Rationalisierung, Bildungsplanung und Management in der Schule, hg. vom Verband Bildung und Erziehung, Köln 1973, Seite 46 - 54

7. Hans Heckel und Paul Seipp, Schulrechtskunde, Neuwied und Berlin 1969, Seite 119
8. Vgl. dazu Peter Vogel, Die bürokratische Schule, Kastellaun 1977, Seite 133. Dieser Grundgedanke zieht sich aber durch das gesamte Werk Vogels. Als weiterer Autor sei an dieser Stelle noch Horst Rumpf genannt, und zwar hier vor allem mit seinem Werk "Die administrative Verstörung der Schule", Essen 1966. Die Reihe der Autoren ließe sich aber noch beliebig fortsetzen.
9. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, Paderborn 1986, Seite 42f.. Die Aussage Dalins erlangt unter anderem deshalb ein besonderes Gewicht, weil sie durch eine vergleichende Analyse der Schulsysteme mehrerer Länder zustandegekommen ist und damit einen nationalen Rahmen sprengt.
10. Diese Feststellung trifft auch Herrman Avenarius in seinem Aufsatz "Bildung und Verwaltung", Seite 445, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 29/1981/6, Seite 443 - 451
11. Vgl. dazu auch Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, Schulaufsicht und Schule. Eine empirische Analyse der administrativen Bedingungen schullischer Erziehung, Stuttgart 1980, Seite 12f.
12. Vgl. dazu Pierre Bourdieu/Jean-Claude Passeron, Die Illusion der Chancengleichheit, Stuttgart 1971, Seite 210ff..
13. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 47ff.
14. Vgl. dazu a.a.O., Seite 52
15. Per Dalin, Limits to Educational Change, London 1978, Seite 48f.
16. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 67
17. Vgl. dazu Pierre Bourdieu/Jean-Claude Passeron, a.a.O., Seite 174

18. Vgl. dazu Knut Nevermann, Stillstand auf der Laufbahn, Seite 33, in: schulmanagement, 15/1984/2, Seite 31 - 33
19. Nach Jürgen Baumert, Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung, in: Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, Band 1 und 2, Reinbek 1980, (Veröffentlichung des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung), Seite 615
20. Vgl. dazu Dieter Gerber, Was die Hamburger Schulen bedrängt, Seite 40, in: schulmanagement, 16/1985/4, Seite 37 - 41
21. Vgl. dazu Dietmar Gottschall, Kehrtwende zum Privaten, Seite 159, in: manager-magazin, 12/1982/11, Seite 159 - 163
22. Bessoth/Metz führen dazu amerikanische Untersuchungen an. Vgl. dazu Richard Bessoth/Heinrich Metz, Probleme und Neuansätze bei der Lehrerbeurteilung, Seite 224, in: Unterrichtswissenschaft, 13/1976/3, Seite 219 - 233. Aber auch in bezug auf bundesrepublikanische Verhältnisse stellt diese These eine aus einer Binnenperspektive leicht zu gewinnende, geläufige Erkenntnis dar.
23. Vgl. dazu Kurt Äregger, Innovation in sozialen Systemen I, Einführung in die Innovationstheorie der Organisation, Bern und Stuttgart 1976, Seite 101f., vor allem auch die folgenden Definitionen. Ebenso Richard Bessoth/Gerhard Braune, Schule und Management, Braunschweig 1977, Seite 30f.
24. Vgl. hierzu Roland Reichwein und Hartmut W. Frech, Lehrerbildung: Verführung zur Anpassung oder Befähigung zur Innovation. Anmerkung zu einem neuen Ziel der Lehrerbildung und ihrer Reform, Seite 20ff., in: betrifft: erziehung, 4/1971/12, Seite 19 - 32. Auch die folgenden Ausführungen lehnen sich an diesen Artikel an.
25. Friedrich Paulsen, Geschichte des gelehrten Unterrichts, Band 2, Berlin 1965, Seite 642
26. Siehe dazu Pierre Bourdieu/Jean-Claude Passeron, a.a.O., Seite 165f.

27. Roland Reichwein und Hartmut W. Frech, a.a.O., Seite 21
28. Vgl. dazu a.a.O.
29. a.a.O.
30. Siehe Kurt Aregger, Innovation in sozialen Systemen 2. Ein integriertes Innovationsmodell am Beispiel der Schule, Bern und Stuttgart 1976, Seite 269. Siehe dazu ebenfalls a.a.O., Seite 284 die Definition zur Curriculuminnovation.
31. Vgl. dazu Volker Bries, Schulverwaltung und Innovation in der Schule, in: E. Steuer/W. Tenfelde (Hrsg.), Schulleitungsausbildung - Auf dem Weg zur innovativen Schule, a.a.O., Seite 92ff.. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang auch die Ausführungen von Frieder Naschold, Organisation und Demokratie. Untersuchung zum Demokratiepotential in komplexen Organisationen, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969, Seite 60
32. Vgl. dazu Ingo Richter, Zwischen staatlicher Allmacht und schulischer Ohnmacht. Zur Kritik der Entwürfe von Schulverfassungsgesetzen, Seite 28, in: betrifft: erziehung, 6/1973/2, Seite 25 - 31
33. Vgl. dazu Ewald Terhard, Interpretative Unterrichtsforschung, Stuttgart 1978, Seite 1
34. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 117f.
35. Vgl. dazu Thomas Heinze/Ernst Müller/Bernd Stickelmann/Jürgen Zinnecker, Handlungsforschung im pädagogischen Feld, München 1975, Seite 58f.
36. Horst Harnischfeger, Ausschöpfung verwaltungsrechtlicher und -technischer Möglichkeiten im Hinblick auf Curriculumreformen, Seite 99, in: Karl Frey (Hrsg.), Curriculum Handbuch, München/Zürich 1975, Seite 97 - 103

37. Vgl. dazu Maren Naumann-Etienne, Strategien erfolgreicher Innovationen in Schulen, in: E. Steuer/W. Tenfelde (Hrsg.), Schulleitungsausbildung - Auf dem Weg zur innovativen Schule, a.a.O., Seite 76f.
38. Vgl. dazu auch Wolfgang Klafki, Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik, Weinheim und Basel 1985, Seite 16f.
39. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 20
40. Siehe dazu Seite 7 dieser Untersuchung
41. Vgl. dazu Siegfried Bernfeld, Sysippos oder die Grenzen der Erziehung, Frankfurt 1967, Seite 119ff.
42. Dieses Spannungsverhältnis wird unter anderem von Herwig Blankertz, Theorien und Modelle der Didaktik, München 1969, Seite 42ff. beschrieben. Vgl. dazu auch Kurt Aregger, Innovationen in sozialen Systemen 2, a.a.O., Seite 259
43. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 20ff.
44. Vgl. dazu a.a.O., Seite 33f.
45. a.a.O., Seite 34f.
46. Vgl. dazu auch a.a.O., Seite 98
47. Per Dalin, Limits to Educational Change, a.a.O., Seite 19
48. Vgl. dazu Frieder Naschold, a.a.O. Seite 60
49. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Förderung praxisnaher Curriculum-Entwicklung, Stuttgart 1974, Seite A 61ff.
50. a.a.O., Seite 68f.

51. Vgl. dazu Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, St. Ingbert 1978, Seite 211ff.
52. Vgl. dazu beispielsweise Hessischer Kultusminister, Ergebnisse und Materialien der Grundsatztagung mit den Leitern der staatlichen Schulämter vom 14. bis 16. Mai 1986 in Weschnitz/Odenwald, Wiesbaden 1986
53. Vgl. dazu Konrad Lohrer, Die Führungsrolle des Schulaufsichtsbeamten bei der Verwirklichung innerer Schulreform, Seite 196, in: Welt der Schule, 31/1978/4, Seite 194 - 201
54. Vgl. dazu Kurt Singer, Maßstäbe für eine humane Schule, Frankfurt 1981, vor allem die Seiten 230ff.
55. Vgl. dazu Hilbert Meyer, Unterrichtsmethoden, Band I, Frankfurt 1987, Seite 34
56. Vgl. dazu Hermann Avenarius, a.a.O., Seite 445
57. Belegen läßt sich diese Aussage anhand zahlreicher Ausführungen in den Veröffentlichungen Richard Bessoths. Siehe dazu besonders die beiden Werke "Schulverwaltungsreform", Frankfurt 1974 und "Positive Schulverwaltungsreform", St. Ingbert 1978
58. Vgl. zu den folgenden Ausführungen Helmut Bodensiek, Schulverwaltung: Auf dem Weg zur Verwaltungswissenschaft, insbesondere die Seiten 45ff., in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 27/1979/1, Seite 44 - 62
59. Vgl. dazu Talcott Parsons, Systematische Theorie in der Soziologie. Gegenwärtiger Stand und Ausblick, Seite 488, in: Friedrich Jonas (Hrsg.), Geschichte der Soziologie, Band 2, Reinbek 1976, Seite 480 - 494
60. Vgl. dazu Niklas Luhmann, Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf. Köln und Berlin 1966; ders., Systeme verstehen Systeme, in: Niklas Luhmann/Eberhard Schorr (Hrsg.), Zwischen Intransparenz und Verstehen, Frankfurt 1986, Seite 72 - 117;

ders., Strukturelle Defizite. Bemerkungen zur systemtheoretischen Analyse des Erziehungswesens, in: Jürgen Oelkers/Heinz-Elmar Tenorth, Pädagogik, Erziehungswissenschaft und Systemtheorie, Weinheim und Basel 1987, Seite 57 - 75

61. Vgl. dazu Helmut Bodensiek, a.a.O., Seite 50f.
62. Vgl. dazu Richard Bessoth, Berufsfeld: Schulverwaltung - Ein internationaler Vergleich, Seite 131 - 157, in: Richard Bessoth/Gerhard Braune, Schule und Management, Braunschweig 1977, Seite 142
63. Siehe Bibliographie
64. Siehe Bibliographie
65. Vgl. dazu Ewald Terhart, Organisation und Erziehung, in: Zeitschrift für Pädagogik (Sonderdruck), 32/1986/2, Seite 205f.
66. Ewald Terhart, Organisation und Erziehung, a.a.O., Seite 210
67. Vgl. dazu Volker Bries, Quo vadis Bildungs-Verwaltungswissenschaft? Seite 10, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 28/1980/1, Seite 6 - 14
68. Vgl. dazu a.a.O., Seite 9
69. Vgl. dazu a.a.O., Seite 7
70. Ingo Richter, Bildungsverwaltungsforschung, Seite 388, in: Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission 50, Bildungsforschung, Probleme - Perspektiven - Prioritäten - Teil 1, im Auftrag der Bildungskommission hg. von Heinrich Roth und Dagmar Friedrich, Donauwörth 1975, Seite 343 - 402
71. a.a.O., Seite 394
72. Siehe dazu Hellmut Becker, Die verwaltete Schule, in: Quantität und Qualität (Grundfragen der Bildungspolitik), Freiburg im Breisgau 1962, Seite 147 - 174

73. Siehe dazu Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, Bonn 1973
74. Siehe dazu Thomas Ellwein, Die verwaltete Schule, in: Das Argument, 6/1964, Seite 209 - 220
75. Siehe dazu Peter Fürstenau, Neuere Entwicklungen der Bürokratieforschung und das Schulwesen, in: Neue Sammlung Göttingen 7/1967, Seite 511 - 525
76. Siehe dazu vor allem Horst Rumpf, Die administrative Verstörung der Schule, Essen 1966; und ders., Scheinklarheiten, Braunschweig 1971
77. Vgl. dazu Karl J. Pütz, a.a.O., Seite 5ff.. Diese Klassifizierung datiert zwar aus dem Jahre 1976. Da aber in den letzten 12 Jahren keine nennenswert davon abweichenden Alternativen entwickelt wurden, kann immer noch auf die unter anderem von Pütz vorgenommene Einteilung zurückgegriffen werden.
78. Arbeiten aus dieser Perspektive gehen meist auf Max Weber zurück. Vgl. dazu auch Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956
79. Siehe hierzu Helmut Fend, Gesellschaftliche Bedingungen schulischer Sozialisation, (Soziologie der Schule II), Weinheim und Basel 1974;
Jürgen Feldhoff, Probleme einer organisationssoziologischen Untersuchung der Schule, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 18/1970/10, Seite 289 - 296;
Frieder Naschold, a.a.O.;
Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisationen, Berlin 1964;
ders., Theorie der Verwaltungswissenschaft, a.a.O.;
ders., Systeme verstehen Systeme, a.a.O.;
ders., Strukturelle Defizite. Bemerkungen zur systemtheoretischen Analyse des Erziehungswesens, a.a.O.

80. Siehe hierzu Arno Combe, Kritik der Lehrerrolle, München 1971;
Freerk Hulsken, Die Produktion des Arbeitsvermögens und die Arbeit des Lehrers, in: Materialien zur politischen Ökonomie des Ausbildungssektors, hg. von Elmar Altvater und Freerk Hulsken, Erlangen 1971, Seite 220 - 227
Freerk Hulsken, Anmerkungen zur Klassenlage der pädagogischen Intelligenz, in: Materialien zur politischen Ökonomie des Ausbildungssektors, hg. von Elmar Altvater und Freerk Hulsken, Erlangen 1971, Seite 405 - 438
81. Siehe dazu beispielsweise Gerhard E. Ortner, Schulorganisation - Problemkind der Bildungswissenschaften, in: Schul- und Unterrichtorganisation, 1/1974/1, Seite 5 - 11; oder:
ders., Curriculum für den Schul-Manager, in: schulmanagement, 4/1973/3, Seite 53 - 56
82. Wegen der großen Anzahl der Veröffentlichungen von Richard Bessoth zu diesem Thema erscheint es wenig sinnvoll, an dieser Stelle einzelne besonders hervorzuheben. Siehe deshalb die Bibliographie.
83. Siehe hierzu ebenfalls die Bibliographie, da es ebenfalls unzweckmäßig erscheint, an dieser Stelle einzelne Veröffentlichungen von Heinz Vogelsang besonders herauszustellen.
84. Siehe dazu die Literaturliste in: schulmanagement 7/1976/6, Seite 16. Hieran hat sich bis heute nichts wesentliches geändert.
85. Dazu: Heinz S. Rosenbusch/Hans-Jürgen Schulz, Bedenkliches über Schulaufsicht, Seite 21f., in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 28/1976/1, Seite 17 - 24
87. Zu diesem Ergebnis gelangt auch Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulfachlehrers, a.a.O., Seite 24ff.
88. Friedhelm Zubke, Schulaufsicht der allgemeinbildenden Schulen, dargestellt am Beispiel Niedersachsen. Eine empirische Untersuchung, (Diss.), Bremen 1976

89. Dieter Poschardt, Die Berufsrolle des Schulrats - Pädagoge oder Verwaltungsbeamter? Eine empirische Untersuchung zu Aufgabenbereich und Rollenselbstdeutung von Schulaufsichtsbeamten, Hannover 1978

90. Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O.

91. Herbert Schwab, Probleme einer Steuerung schulischer Arbeit durch Schulaufsicht - Untersucht am Beispiel der politischen Bildung als schulischem Aufgabenbereich, (Diss.), Oldenburg 1978;
 inzwischen veröffentlicht unter dem Titel:
 Schulräte und Politik. Sozialwissenschaftliche Analyse des Funktionswandels von Schulaufsicht am Beispiel der politischen Bildung, Oldenburg 1979

92. Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, Schulaufsicht und Schule. Eine empirische Analyse der administrativen Bedingungen schulischer Erziehung, Stuttgart 1980

93. Vgl. dazu a.a.O., Seite 2

94. Vgl. dazu Peter Vogel, "Bürokratisierung der Schule" - pädagogischer Topos oder Forschungsparadigma? Seite 971f., in: Pädagogische Rundschau, 32/1978/12, Seite 965 - 975

95. Zu dieser Ansicht gelangt Achim Leschinsky in seinen "Überlegungen zu einer organisationssoziologischen Analyse der Schule", vgl. dazu Seite 317, In: Neue Sammlung, 16/1976, Seite 309 - 321

96. Vgl. dazu Eckard König/Peter Zedler, Einführung in die Wissenschaftstheorie der Erziehungswissenschaft, Düsseldorf 1983, Seite 68

97. Wolfgang Brezinka, Von der Pädagogik zur Erziehungswissenschaft, Weinheim 1971

98. Vgl. dazu Ewald Terhart, Interpretative Unterrichtsforschung, a.a.O., Seite 115ff.

99. Thomas Samuel Kuhn, Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt 1973
100. Ewald Terhart, Interpretative Unterrichtsforschung, a.a.O., Seite 115
101. Vgl. dazu Wolfgang Klafki, Aspekte kritisch-konstruktiver Erziehungswissenschaft, Weinheim und Basel, 1976, und ebenfalls Wolfgang Klafki, Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik, a.a.O.
102. Vgl. dazu Wolfgang Klafki, Aspekte kritisch-konstruktiver Erziehungswissenschaft, a.a.O., Seite 35f.
103. Vgl. dazu a.a.O., Seite 42
104. Vgl. dazu Wolfgang Klafki, Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik, a.a.O., Seite 62
105. Wolfgang Klafki, Aspekte kritisch-konstruktiver Erziehungswissenschaft, a.a.O., Seite 48
106. Vgl. dazu Eckard König/Peter Zedler, a.a.O., Seite 68
107. Henning Haft/Hagen Kordes im Band 2 - Methoden der Erziehungs- und Bildungsforschung - der Enzyklopädie Erziehungswissenschaft - Handbuch und Lexikon der Erziehung, hg. von Dieter Lenzen, Stuttgart 1984, Seite 31
108. Vgl. dazu Paul Feyerabend, Wider den Methodenzwang, Frankfurt 1976, Seite 54
109. Vgl. dazu auch Klaus Gerdes, Explorative Sozialforschung, Stuttgart 1979, Seite 55
110. Vgl. dazu Christel Hopf, Soziologie und qualitative Sozialforschung, Seite 17, in: Christel Hopf/Elmar Weingarten (Hrsg.), Qualitative Sozialforschung, Stuttgart 1979. Siehe dazu auch die folgenden Seiten.
111. Vgl. dazu Allen H. Barton/Paul F. Lazarsfeld, Einige Funktionen von qualitativer Analyse in der Sozialforschung, Seite 82, in: Christel Hopf/Elmar Weingarten (Hrsg.), a.a.O.

- 112. Vgl. dazu Barney G. Glaser/Anselm L. Strauss, Die Entdeckung gegenstandsbezogener Theorie: Eine Grundstrategie qualitativer Sozialforschung, Seite 106f., in: Christel Hopf/Elmar Weingarten (Hrsg.), a.a.O.
- 113. Vgl. dazu Ulrike Matthes-Nagel, Objektiv-hermeneutische Bildungsforschung, Seite 286, in: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 2, a.a.O., Seite 283 - 300
- 114. Vgl. dazu Paul Feyerabend, a.a.O., Seite 395
- 115. Vgl. dazu Ewald Terhart, Interpretative Unterrichtsforschung, a.a.O., Seite 88
- 116. Vgl. dazu a.a.O., Seite 94
- 117. Vgl. dazu a.a.O., Seite 163f.
- 118. Vgl. dazu Theodor Diegritz/Heinz S. Rosenbusch, Kommunikation zwischen Schülern, München/Berlin/Wien 1977, Seite 45
- 119. Vgl. dazu a.a.O., Seite 53f.
- 120. Vgl. dazu Erwin Grochla, Grundlagen der organisatorischen Gestaltung, Stuttgart 1982, Seite 365
- 121. Vgl. dazu Jürgen Friedrichs, Methoden empirischer Sozialforschung, Opladen 1980, Seite 289f.
- 122. Vgl. dazu Erwin Grochla, a.a.O., Seite 366ff., wo die einzelnen Formen noch näher erläutert werden.
- 123. Lutz von Rosenstiel, Die motivationalen Grundlagen des Verhaltens in Organisationen - Leistung und Zufriedenheit, Berlin 1975, Seite 210
- 124. Vgl. dazu Ewald Terhart, Interpretative Sozialforschung, a.a.O., Seite 266f., Terhart bezieht sich dabei auf H. Garfinkel, Studies in Ethnomethodology, Englewood Cliffs, 1976

125. Morris Zelditch, Jr., Methodologische Probleme in der Feldforschung, Seite 125, in: Christel Hopf/Elmar Weingarten (Hrsg.), a.a.O.
126. Vgl. dazu Paul Feyerabend, a.a.O., Seite 388
127. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 99ff. und Seite 408
128. Vgl. dazu Ewald Terhart, Interpretative Sozialforschung, a.a.O., Seite 158ff.
129. W.J. Filstead, Soziale Welten aus erster Hand, in: Klaus Gerdes, a.a.O., Seite 33
130. Vgl. dazu Klaus Gerdes, a.a.O., Seite 1
131. Vgl. dazu a.a.O., Seite 6
132. a.a.O.
133. G.J. McCall, Qualitätskontrolle der Daten teilnehmender Beobachtung, in: Klaus Gerdes, a.a.O., Seite 146
134. Christel Hopf, Die Pseudo-Exploration. Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung, Seite 110ff., in: Zeitschrift für Soziologie, 7/1978, Seite 97 -115
135. Vgl. dazu Claus Mühlfeld/Paul Windolf/Norbert Lampert/Heidi Krüger, Auswertungsprobleme offener Interviews, Seite 347, in: Soziale Welt 32/1981, Seite 325 - 352

Kapitel 2

1. Zitiert nach Richard Bessoth, Rationalisierung im Bildungswesen: Eine Verantwortung der Schulverwaltung, Frankfurt/M. und Saarbrücken 1974
2. Vgl. dazu Rudolf Lenger, Politik der Schulreform im Teufelskreis der Kompromisse, Neuwied und Berlin 1969, Seite 103ff.

3. Vgl. dazu Thomas Ellwein, a.a.O., Seite 210ff.
4. Siehe dazu Frank-Olaf Radtke, Bildungsreform und Bildungsverwaltung, Seite 50ff., in: betrifft: erziehung, 9/1976/8, Seite 50 - 53
5. Siehe dazu Wulf Drexler, Unter welchen Bedingungen können Innovationen im "Elfenbeinturm" einer Reforminstitution gegen den impliziten und expliziten Willen staatlicher Verwaltung durchgesetzt werden? Arnoldshain/Taunus 1977, Seite 22ff. (unveröffentlichtes Manuskript)
6. Vgl. dazu Gerhard E. Ortner, Bildungsbetriebslehre, Paderborn 1973, Seite 34. Siehe dazu aber auch die in der Bibliographie aufgeführten Publikationen von Richard Bessoth, in denen immer wieder auf diese Aspekte aufmerksam gemacht wird.
7. Siehe dazu den Abschnitt "Bestehende Organisationsstrukturen", Seite 67, Anm. 51
8. Vgl. dazu auch Hilbert Meyer, Unterrichtsmethoden, Band II, a.a.O., Seite 92
9. Vgl. dazu Peter Lundgreen, Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick, Teil I: 1770 - 1918, Göttingen 1980, Seite 33
10. Enno Fooker, Die geistliche Schulaufsicht und ihre Kritiker im 18. Jahrhundert, Wiesbaden-Dotzheim 1967, Seite 54. Siehe hierzu auch die vorhergehenden Seiten 48 - 52.
11. Vgl. dazu Christa Berg, Vom Geistlichen Herrn zum Herrn Schulrat, Seite 17, in: schulmanagement, 7/1976/6, Seite 17 - 22
12. Herbert Schwab, Probleme einer Steuerung schulischer Arbeit durch Schulaufsicht - ..., a.a.O., Seite 34ff.
Zitat findet sich leicht abgewandelt ebenfalls in Herbert Schwab, Schulräte und Politik ..., a.a.O., Seite 29f.
13. Vgl. dazu Horst Harnischfeger, Ausschöpfung verwaltungsrechtlicher und -technischer Möglichkeiten im Hinblick auf Curriculumreform, a.a.O., Seite 99

14. Vgl. dazu Heinz. S. Rosenbusch, Der Schulrat kommt, Seite 248f., in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 246 - 249
15. Vgl. dazu Reform der Schulverwaltung in Nordrhein-Westfalen, Gutachten vorgelegt von der Arbeitsgruppe "Schulverwaltungsreform" im Kultusministerium NW, 1975, Seite 6ff.
16. Vgl. dazu Christa Berg, Vom Geistlichen Herrn zum Herrn Schulrat, a.a.O., Seite 19
17. Diese Ausführungen und einige der folgenden sind eng angelehnt an Christa Berg, a.a.O., Seite 20ff.
18. Vgl. dazu Christa Berg, Die Okkupation der Schule, Heidelberg 1973, Seite 185f.
19. Christa Berg, Vom Geistlichen Herrn zum Herrn Schulrat, a.a.O., Seite 21
20. Vgl. dazu Achim Leschinsky/Peter Martin Roeder, Schule im historischen Prozeß. Zum Wechselverhältnis von institutioneller Erziehung und gesellschaftlicher Entwicklung, Stuttgart 1976, Seite 57
21. Vgl. dazu a.a.O.
22. Heinz Vogelsang, Abschied vom Schulrat, Seite 53, in: Rheinpfälzische Schulblätter, 26/1975/9, Bellage Zeitfragen, Seite 53 - 56
23. Dies wird zum Beispiel deutlich durch einen Ministerialerlaß "Grundsätze für die Amtsführung der Schulräte" vom 27. Januar 1921, abgedruckt im KSD-Info, hg. von der Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, Oktober 1986, Nummer 10, Seite 42f.
24. Alfred Friedl, Demokratisierung der Schule - eine Utopie? Frankfurt 1971, Seite 48
25. Vgl. dazu Manfred Heinemann, Schule im Vorfeld der Verwaltung, Göttingen 1974, Seite 344ff.

26. Vgl. dazu a.a.O., Seite 351f.
27. Vgl. dazu beispielsweise Heinz Vogelsang, Modelle zur Neuordnung der Schulverwaltung und Schulaufsicht, Seite 56f., in: Hermann Müller u.a., Rationalisierung, Bildungsplanung und Management in der Schule ..., a.a.O., Seite 55 - 73
28. Vgl. dazu Peter Paulig, Die Schulverwaltung: Funktionsanalyse, Reformnotwendigkeit und Kriterien eines Alternativmodells, München 1981, Seite 15f.
29. Heinz Vogelsang, Modelle zur Neuordnung der Schulverwaltung und Schulaufsicht, a.a.O., Seite 57
30. Vgl. dazu Christa Berg, Schulpolitik ist Verwaltungspolitik. Die Schule als Instrument staatlicher Verwaltung, Seite 223, in: Vierteljahresschrift für wissenschaftliche Pädagogik, 51/1975, Seite 211 - 236
31. Vgl. dazu beispielsweise Peter Vogel, "Bürokratisierung der Schule" - pädagogischer Topos oder Forschungsparadigma, a. a.O., Seite 966
32. Vgl. dazu auch Christa Berg, Die Okkupation der Schule, a.a. O., Seite 188ff.
33. Zu diesen Ausführungen vgl. Wolfgang Perschel, Schule im Grundgesetz, Seite 404ff., in: schulmanagement, 8/1977/5, Seite 404 - 409
34. Vgl. dazu a.a.O., Seite 404f.
35. Diese Ansicht wird unter anderem auch bei Martin Stock, Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule. Rechtsfragen emanzipatorischer Schulverfassung, Heidelberg 1971, Seite 76ff. vertreten.
36. Vgl. dazu Hellmut Becker, Reform der Bildungsverwaltung II, Seite 25f., in: Neue Sammlung, 11/1971, Seite 7 - 33

37. Der Begriff "Informeller Handlungsspielraum" umfaßt in dieser Untersuchung die Bereiche des Unterrichts, die nicht durch Verwaltungsvorschriften, Verfahrensregelungen usw. bestimmt sind beziehungsweise auch nicht bestimmt werden können. Demgegenüber werden unter formellen Handlungsspielräumen die Bereiche des Unterrichts verstanden, für die die Schulverwaltung der Schule und den Lehrern ausdrücklich eine Selbstständigkeit zubilligt.
38. So bezeichnet Ingo Richter, *Bildungsverwaltungsforschung*, a. a. O., Seite 345, die Organisationsstruktur.
39. Vgl. dazu Berthold Casper, *Die Schule steht unter der Aufsicht des Staates*, Seite 159f., in *Schulverwaltung*, 6/1983/9, Seite 156 - 160
40. Peter Paullig, a. a. O., Seite 19f.
41. Vgl. dazu Gerhard Elselt, *Schulaufsicht im Rechtsstaat*, Seite 828, in: *Die öffentliche Verwaltung*, 11/1981/34, Seite 821 - 830
42. Vgl. dazu Jürgen Baumert, *Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung*, a. a. O., Seite 636f.
43. Friedrich Wilhelm Held, *Organisationsreform der Schulverwaltung*, Seite 71, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 27/1979/1, Seite 8 - 29
44. Vgl. dazu Heinz Vogelsang, *Funktionalreform der Schulverwaltung*, Seite 71, in: *schulmanagement*, 6/1975/5, Seite 66 - 77
45. Heinz Vogelsang, *Über das Selbstverständnis der KSD-Organisation*, Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland vom 16. - 18.11.1976 in Bottrop/Nordrhein-Westfalen (unveröffentlichtes Tagungspapier), Seite 31f.
46. Vgl. dazu Hans Heckel, *Schulverwaltung im Zeichen der Bildungsreform - Wirklichkeit und Möglichkeiten*, Seite 30, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 22/1974/1-2, Seite 29 - 33

47. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulverwaltungsreform, Frankfurt 1974, Seite 220
48. Vgl. dazu Rudolf Kieslich/Günther Heizmann, Staatliche Schulämter in Niedersachsen - eine Chance für eine neue Organisation einer gemeinsamen unteren Schulbehörde für alle Schulformen, Seite 446, in: Bildung und Erziehung, 28/1975/6, Seite 446 - 458. Diese Differenz ist vermutlich darauf zurückzuführen, daß ein Teil der Stellen zu dem angegebenen Zeitpunkt unbesetzt war, was dann zu Doppelverantwortungen geführt haben wird.
49. Vgl. dazu Richard Bessoth, Neuordnung der Schulaufsicht im Rahmen der Funktionalreform in Rheinland-Pfalz, Seite 103, in: Rheinland-Pfälzische Schulblätter, 23/1972/9, Seite 97 - 105
50. Zahlenangaben nach: Berthold Casper, Die Schule steht unter der Aufsicht des Staates, a.a.O., Seite 159f.
51. KSD-info, hg. von der Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, September 1987, Nummer 13, Seite 19
52. Vgl. dazu Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 72ff.
53. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung, a.a.O., Seite 646
54. Vgl. dazu Richard Bessoth, Neuordnung der Schulaufsicht im Rahmen der Funktionalreform in Rheinland-Pfalz, a.a.O., Seite 103
55. Vgl. dazu Peter Vogel, Die bürokratische Schule, a.a.O., Seite 23
56. Deutscher Bildungsrat, Bericht der Bildungskommission zur Reform von Organisation und Verwaltung: Fragen einer ziel- und programmorientierten Schulverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Ministerialbereiches, Bonn 1974, Seite 50f.

Teil II

Kapitel 3

1. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 81
2. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 15f.
Poschardt nennt an dieser Stelle noch weitere wichtige Einflußbereiche des Schulrates und führt ebenfalls entsprechende Beispiele auf.
3. Vgl. dazu Hans Heckel, Schulrecht und Schulpolitik, a.a.O., Seite 59
4. Vgl. dazu Erich Frister, Brauchen wir Ausbildungsgänge für Schulleiter und Schulaufsichtsbeamte? Seite 236, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 18/1970, Seite 233 - 237
5. Vgl. dazu Hellmut Becker, Die verwaltete Schule, a.a.O., Seite 165f.,
6. Heinz-Jürgen Ipfling, Zehn Überlegungen zum Problem der Schulaufsicht, Seite 404, in: Welt der Schule, 24/1971, Seite 402 - 410
7. Vgl. dazu a.a.O., Seite 405
8. Vgl. dazu Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, (Diss.), a.a.O., Seite 202
9. Heinz S. Rosenbusch, Der Schulrat kommt, a.a.O., Seite 249
10. Vgl. dazu Volker Krumm, Untersuchungen zur Validität von Lehrerprüfungen, Seite 242, in: Zeitschrift für erziehungswissenschaftliche Forschung, 3/1969, Seite 229 - 245
11. Vgl. dazu a.a.O., Seite 231
12. Vgl. dazu Friedrich Wißmann, Schulreform und Personalpolitik - Am Beispiel des Freistaates Oldenburg von 1918 - 1933, (Hab.-Schrift), Oldenburg 1988, Seite 160ff.

13. Vgl. dazu Jens Rainer Ahrens, Reform und Wandel der Schule, Seite 510, in: Die Deutsche Schule, 70/1978/9, Seite 503 - 512
14. Vgl. dazu Wolfgang Pippke, Karrieredeterminanten in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1975, Seite 131
15. Vgl. dazu a.a.O., Seite 118ff. und Seite 162ff.
16. Zum Sozialisations- und Professionalisierungsproblem liegt eine umfassende Literatur vor. Im Zusammenhang der in dieser Untersuchung zu bearbeitenden Problemstellung wird auf den folgenden Aufsatz verwiesen:
Sebastian F. Müller/Heinz-Elmar Tenorth, Professionalisierung der Lehrertätigkeit, in: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft - Handbuch und Lexikon der Erziehung, hg. von Dieter Lenzen, Band 5, Organisation, Recht und Ökonomie des Bildungswesens, hg. von Martin Baethge/Knut Nevermann, Stuttgart 1984, Seite 153 - 171
17. Vgl. dazu Wolfgang Pippke, a.a.O., Seite 110
18. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 368ff.
19. Vgl. dazu Wolfgang Pippke, a.a.O., Seite 108ff.
20. Vgl. dazu a.a.O., Seite 121f. und Seite 178
21. Vgl. dazu a.a.O., Seite 176
22. Vgl. dazu Claus Offe, Leistungsprinzip und industrielle Arbeit, Frankfurt 1970, Seite 93ff.
23. Vgl. dazu auch Paul Windolf, Berufliche Sozialisation, Stuttgart 1981, Seite 23
24. Vgl. dazu Bernd Zymek, Der Beitrag Max Webers zu einer Theorie der Bildung und des Bildungswesens, Seite 465, in: Bildung und Erziehung, 37/1984, Seite 457 - 474

25. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Schulräte und Schulleiter. Aufsicht und Beratung im Rahmen einer gemeinsamen Schulkultur, Seite 45, in: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung, Qualifikation und Karriere, 6. DGBV-Jahrestagung vom 19. - 21. September 1985 in Würzburg, Frankfurt 1986, Seite 40 - 59
26. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Schulräte - sachfremd, fachfremd? Seite 270 in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 268 - 271
27. Vgl. dazu Dagmar Hänsel, Die Anpassung des Lehrers, Weinheim und Basel, 1975, Seite 183ff.
28. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 376
29. a.a.O., Seite 377f.
30. Vgl. dazu Friedrich Wißmann, a.a.O., Seite 106ff.
31. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 333
32. Vgl. dazu a.a.O., Seite 336
33. Vgl. dazu Georg Knauss, Personalauswahl und Personalentwicklung für die Schulverwaltung, Seite 36ff., in: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung, Qualifikation und Karriere, a.a.O., Seite 25 - 39
34. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 337
35. Die in dieser Untersuchung direkt zitierten Personen sind mit einer Kennziffer versehen, die jeweils an erster Stelle in der Klammer steht. Die Äußerungen der Personen wurden zum Zwecke der Systematisierung in den Forschungsunterlagen isoliert und durchnummeriert. Die zweite Ziffer in der Klammer stellt deshalb dar, um welche Äußerung der betreffenden Person es sich handelt. In dieser Vorgehensweise sind sowohl

Schulratsäußerungen als auch die sämtlicher anderer befragter Personen erfaßt. Aus Gründen des Datenschutzes muß auf eine weitere Spezifizierung verzichtet werden. Bei der geringen Anzahl der befragten Schulräte ist es aus Gründen der Gewährleistung der Anonymität beispielsweise auch nicht möglich, eine geschlechtsspezifische Unterteilung vorzunehmen. Wo es zur Illustration sinnvoll ist und die Anonymität nicht verletzt wird, werden im laufenden Text genauere Informationen zu einzelnen Äußerungen aufgeführt.

36. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 336ff.
37. Vgl. dazu Klaus Neumann, Zur Problematik der dienstlichen Beurteilung der Lehrer, Seite 9, in: Bayrische Schule, 36/1983/20, Seite 8 - 9
38. Vgl. dazu a.a.O.
39. Carl-Heinz Evers, Schulaufsicht zwischen Kontrolle und Beratung, Seite 265, in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 264 - 267
40. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 349
41. Vgl. dazu Pierre Bourdieu, Die feinen Unterschiede, Frankfurt 1984, besonders den 3. Teil "Klassengeschmack und Klassenstil"
42. Vgl. dazu Paul Windolf, a.a.O., Seite 5ff.
43. a.a.O., Seite 7
44. Vgl. dazu a.a.O., Seite 92
45. Vgl. dazu auch Peter Fenske, Hilfe, der Schulrat kommt, a.a.O., Seite 31. Daß das Ertragen der Widersprüchlichkeiten das einzige Kriterium sein soll, scheint nach den bisherigen Ausführungen dieser Untersuchung zumindest übertrieben.

46. Vgl. dazu M. Rux, Auf dem Weg zu neuen Ufern? Unterrichtsbesuche und Regelbeurteilung. Unkontrolliertes Nebeneinander im Land, Seite 142, in: Lehrerzeitung Baden-Württemberg, 34/1980/6, Seite 142 - 145
47. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte Deutschlands vom 29. - 31. Oktober 1981 in Wallerfangen/Kerlingen/Saarland, Seite 9ff., (unveröffentlichter Tagungsbericht)
48. Grundlage hierfür ist der Erlaß des Niedersächsischen Kultusministers vom 01.12.1986, -103 -03 -05/1 - GUltL 20/74, in: Schulverwaltungsblatt für Niedersachsen (SVBl.), 3/87, Seite 63 - 64
49. Vgl. dazu Georg Knauss, a.a.O., Seite 30ff.
50. Vgl. dazu Heinz Vogelsang, Das Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung, Seite 31, in: schulmanagement, 17/1986/6, Seite 30 - 33
51. Vgl. dazu Carl-Heinz Evers, Schulaufsicht zwischen Kontrolle und Beratung, a.a.O., Seite 266
52. Vgl. dazu Hartmut Storch/Jürgen Will, Schulaufsicht und Schulleitung im Kooperationsfeld Schule, Seite 29, in: schulmanagement, 17/1986/6, Seite 25 - 29
53. Der ehemalige hessische Kultusminister Karl Schneider in einer Rede anläßlich der Jahrestagung der Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland am 11.10.1985 in Bad Hersfeld unter dem Motto "Weiterentwicklung der Schulaufsicht - Ansatzpunkte und Perspektiven in Hessen", in: Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-Info, Dezember 1985, Nummer 8, Seite 19
54. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-Info, Oktober 1984, Nummer 4, Seite 20ff.
55. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte Deutschlands vom 29. - 31. Oktober 1981 in Wallerfangen/Kerlingen/Saarland, Seite 4ff., (unveröffentlichter Tagungsbericht)

56. Als Beispiel möge hierfür eine kleine Anfrage der SPD-Opposition im Rheinland-Pfälzischen Landtag "Wie wird man Schurat oder Schulleiter?" gelten, die am 2. April 1986 vom Kultusministerium (Drucksache 10/2307) beantwortet wurde. In: Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-info, Mai 1986, Nummer 9, Seite 21f.
57. Vgl. dazu Lutz Rosenstiel, a.a.O., Seite 111f.
58. Vgl. dazu Dietmar Gottschall, a.a.O., Seite 163
59. Vgl. dazu auch beispielsweise Arno Combe, Kritik der Lehrerrolle, München 1971
60. Lutz von Rosenstiel, a.a.O., Seite 123
61. Vgl. dazu a.a.O.
62. Zu diesen letzten Ausführungen vgl. auch a.a.O., Seite 120ff.
63. Vgl. dazu a.a.O., Seite 129
64. Vgl. dazu Dietmar Gottschall, a.a.O., Seite 159f.
65. Vgl. dazu David McClelland/David H. Burnham, Macht motiviert, Seite 30f., in: Harvard manager, 2/1982, Seite 30 - 39
66. Vgl. dazu a.a.O., Seite 31
67. Vgl. dazu Helko Griepenkerl, Führungsschulung und Persönlichkeitsformung, München 1983, Seite 37f.
68. Vgl. dazu a.a.O., Seite 52
69. Vgl. dazu a.a.O., Seite 230f.
70. Vgl. dazu a.a.O., Seite 233ff
71. W. Richard Scott, Konflikte zwischen Spezialisten und bürokratischen Organisationen, Seite 212, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968, Seite 201 - 216

72. Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 414
73. Vgl. dazu Hartmut Christmann, Untersuchung der Kriterien, die Schulaufsichtsbeamte bei der Beurteilung von Lehrern anlegen, in: Karlheinz Ingenkamp (Hrsg.), Schüler- und Lehrerbeurteilung, Weinheim und Basel 1977, Seite 210

Kapitel 4

1. Vgl. dazu auch Günther Helzmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 8f.
2. Dieter Poschardt, a.a.O.
3. Vgl. dazu Paul Windolf, a.a.O., Seite 58
4. Vgl. dazu Peter Groskurth (Hrsg.), Arbeit und Persönlichkeit: berufliche Sozialisation in der arbeitsteiligen Gesellschaft, Reinbek bei Hamburg 1979, Seite 10
5. So stellt zum Beispiel neben vielen anderen auch Harald Gampe die Rolle des Schulrates dar. Vgl. dazu Harald Gampe, Regelbeurteilungen der Lehrer - Kontrollinstrument der Schulaufsicht oder Chance für schulische Innovation?, Seite 31, in: schulmanagement, 17/1986/I, Seite 30 - 34
6. So beschreibt Dieter Poschardt die Berufsrolle des Schulrates. Vgl. dazu a.a.O., Seite 36
7. Vgl. dazu a.a.O., Seite 23
8. Vgl. dazu auch Gerhard E. Ortner, Bildungsbetriebslehre, Problemaufriß zu einer Theorie der Bildungsorganisation im Spannungsfeld zwischen Leitungs- und Verwaltungsfunktionen, Paderborn 1973, Seite 56

9. Vgl. dazu Walter Girschner, Selbst- und Mitbestimmung als Steuerungsprobleme im Schulwesen. Zu den Empfehlungen des Bildungsrates "Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, Seite 862, in: Zeitschrift für Pädagogik, 20/1974/6, Seite 839 - 864

10. Vgl. dazu Arno Combe, a.a.O., Seite 118f.

11. Vgl. dazu Peter M. Blau, Die Dynamik bürokratischer Strukturen, Seite 314, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 310 - 323

12. Im Rahmen der Möglichkeiten eines Landes nehmen praktisch jeder Schulleiter und jeder Schulrat an einer von der Kultusverwaltung organisierten und inhaltlich strukturierten Fortbildung teil. Vgl. dazu Georg Knauss, a. a. O., Seite 36

13. Vgl. dazu Richard Bessoth, Lehrerbeurteilung, Neuwied und Darmstadt 1983, Seite 63. Bessoth zitiert hier ein unveröffentlichtes Manuskript von Ekkehard Wäglar, Befragung von Schulaufsichtsbeamten zur Lehrerbeurteilung, Rinteln 1975

14. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 385f.

15. Vgl. dazu Peter M. Blau, Die Dynamik bürokratischer Strukturen, a.a.O., Seite 315

16. a.a.O.

17. Vgl. dazu Peter Fenske, Hilfe, der Schulrat kommt, a.a.O., Seite 31

18. Vgl. dazu Ronald N. Ashkenas/Robert H. Schaffer, Zeitvergeudung vermeiden, Seite 53f., in: Harvard manager, 1983/1, Seite 53 - 58

19. Vgl. dazu A. Bernatzki, Der Schulrat im Lichte der Richtlinien, Seite 366, in: Pädagogische Rundschau, 12/1957/58, Seite 366 - 378

20. Vgl. dazu Hans Heckel, Schulrecht und Politik, a.a.O., Seite 209
21. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, Zur pädagogischen Freiheit, Seite 8, in: schulmanagement, 15/1984/1, Seite 7 - 8
22. Vgl. dazu Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., besonders die Seiten 80, 172 und 219
23. Vgl. dazu die Beschlüsse der Delegiertenversammlungen 1976 - 1983 der Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland im KSD-Info, Oktober 1984, Nummer 4, vorrangig die Seiten 15, 19, 22, 26 und 32
24. Vgl. dazu Knut Nevermann, Zur Kooperation zwischen Schulaufsicht und Schule, Seite 27f., in: schulmanagement, 17/1986/1, Seite 25 - 29
25. Vgl. dazu Wolfgang Pippke, a.a.O., Seite 130
26. Vgl. dazu Fritz Fikenscher, "Er" - der Schulrat, Seite 61f., in: Die Scholle, 20/1952, Seite 59 - 62
27. Vgl. dazu Richard Bessoth, Projektentwurf: Schulverwaltungs-ausbildung: Curriculumforschung und -entwicklung für Schulverwaltung, Saarbrücken 1973, Seite 15
28. Vgl. dazu Ernst Nowotny, Administrative Aufgaben der Schulaufsicht an allgemeinbildenden höheren Schulen, Seite 96, in: Erziehung und Unterricht, 127/1977/2, Seite 96 - 110
29. Vgl. dazu Hans Jürgen Carstensen, Schulaufsicht im kybernetischen Zeitalter, Seite 290, in: Die höhere Schule, 26/1973/11, Seite 288 - 291
30. Vgl. dazu Hans-Joachim Schumacher, Lehrerberatung als Kernaufgabe des Schulrates, in: Schulverwaltung, 5/1982/11, Seite 187 - 191

31. Vgl. dazu Heinz Vogelsang, Abschied vom Schulrat, Seite 54, in: Rhein-Pfälzische Schulblätter, 26/1975/9, Beilage Zeitfragen, Seite 53 - 56
32. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 115
33. Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 90
34. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 112f.
35. Vgl. dazu a.a.O.
36. Vgl. dazu a.a.O., Seite 147ff.
37. Vgl. dazu a.a.O., Seite 187ff.
38. Vgl. dazu a.a.O., Seite 156
39. Vgl. dazu a.a.O., Seite 159f
40. Vgl. dazu a.a.O., Seite 199f.
41. Vgl. dazu a.a.O., Seite 178f.
42. Vgl. dazu a.a.O., Seite 208
43. Vgl. dazu beispielsweise Fragen an einen Schulrat, Seite 43, in: Die Grundschule, 15/1983/4, Seite 42 - 43
44. Vgl. dazu Gerhard Kurz, Das Berufsbild des Schulrats, Seite 462, in: Lebendige Schule. Monatsschrift für Unterricht, 28/1973/12, Seite 459 - 464
45. Vgl. dazu beispielsweise Stellungnahme zur Fort- und Weiterbildung von Schulräten, Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland vom 27. - 29. Oktober 1977 in Rendsburg/Schleswig Holstein, Seite 23 (unveröffentlichtes Tagungsmanuskript)

46. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 212ff.
47. Vgl. dazu Heinz Vogelsang, Über das Selbstverständnis der KSD-Organisation, Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland vom 16. - 18. November 1976 in Bottrop/Nordrhein-Westfalen, Seite 34ff. (unveröffentlichtes Tagungspapier)
48. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Schulräte und Schulleiter. Aufsicht und Beratung im Rahmen einer gemeinsamen "Schulkultur", Seite 48, in: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung, Qualifikation und Karriere, a.a.O., Seite 40 - 59
49. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 107
50. Vgl. dazu beispielsweise Alfons Schalk, Braucht die Schule den Schulrat? Seite 242f., in: Forum E, 29/1976/10, Seite 237 - 243. Nach Schalk sind sich die Schulräte der Fragwürdigkeit der dienstlichen Beurteilung durchaus bewußt.
51. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 241ff.
52. Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-info, Dezember 1986, Nummer 11, Seite 34
53. In dieser Weise formulieren das auch Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 325
54. Vgl. Helmut Fend, Die Pädagogik des Neokonservatismus, Frankfurt 1984, Seite 45ff. und Seite 131ff.
55. Vgl. dazu Heribert Tilmann, Lehrerbeurteilung, Heidelberg 1981, Seite 58f.
56. Vgl. dazu Horst Rumpf, Scheinklarheiten, a.a.O., Seite 62f.
57. Vgl. dazu Günther Helzmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 121

58. Vgl. dazu beispielsweise "Stellungnahme zur Fort- und Weiterbildung von Schulräten", Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland vom 27. - 29. Oktober 1977 in Rendsburg/Schleswig-Holstein, Seite 26f. (unveröffentlichter Tagungsbericht)
59. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O. Seite 153ff. und Seite 311
60. Vgl. dazu Karl J. Pütz, a.a.O., Seite 150ff.
61. Horst Rumpf, Scheinklarheiten, a.a.O., Seite 65
62. Michel Crozier, Der bürokratische Circulus vitiosus und das Problem des Wandels, Seite 279, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 277 - 288
63. Vgl. dazu Heinz S. Rosenbusch, Der Schulrat kommt, a.a.O., Seite 248
64. Vgl. dazu Heinz Vogelsang, Das Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung, a.a.O., Seite 33
65. Vgl. dazu Fragen an einen Schulrat, a.a.O., Seite 43
66. Vgl. dazu Erich Paus, Effektives Führungsverhalten, Seite 23, in: Harvard manager, 3/1983, Seite 22 - 26
67. Vgl. dazu Klaus F. Withauer, Menschen führen, Grafenau/Stuttgart/Zürich 1981, Seite 131. Withauer geht es allerdings nicht um Innovation, sondern um Menschenführung, wenngleich eine Übertragung ohne Einschränkungen erlaubt scheint.
68. Vgl. dazu Jürgen Will, Die pädagogische Führungsaufgabe des Schulrats, Seite 27, in: Hessischer Kultusminister, Ergebnisse und Materialien ..., a.a.O., Seite 19 - 27
69. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-Info, Mai 1986, Nummer 9, Seite 29f.

70. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 81f.
71. Vgl. dazu a.a.O., Seite 318

Kapitel 5

1. Vgl. dazu Rudolf Kleslich/Günther Heizmann, Staatliche Schulämter in Niedersachsen - eine Chance für eine neue Organisation einer gemeinsamen unteren Schulbehörde für alle Schulformen, a.a.O., Seite 447f.
2. Vgl. dazu Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 94
3. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, Delegiertenversammlung vom 21. - 23. 10. 1982 in Aspach/Kleinaspach/Baden-Württemberg, Seite 44ff. (unveröffentlichter Tagungsbericht)
4. Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 61. Siehe dazu auch die vorhergehenden Seiten.
5. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung, in: Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), a.a.O., Seite 651ff.
6. Vgl. dazu M. Rux, Auf dem Weg zu neuen Ufern? Unterrichtsbesuche und Regelbeurteilung, a.a.O., Seite 142
7. Dies scheint auch für Teile des deutschsprachigen Auslandes zu gelten. Vgl. dazu auch Hans Lach, Aufgaben und Probleme der Schulaufsicht an allgemeinbildenden Schulen, Seite 81f., in: Erziehung und Unterricht Wien, 127/1977/2, Seite 79 - 85
8. Richard Bessoth, Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 68f.
9. Vgl. dazu Christa Händle, Zur politischen Sozialisation von Lehrern, Seite 15, in: Gesamtschule, 7/1975/1, Seite 13 - 17

10. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 65
11. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 50
12. Vgl. dazu ders., Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 63
13. Wie zum Beispiel in Baden Württemberg. Vgl. dazu M. Rux, Auf dem Weg zu neuen Ufern? Unterrichtsbesuche und Regelbeurteilung, a.a.O., Seite 145
14. Vgl. dazu G.W. Wittkämper, Entbürokratisierung im Bildungswesen - Möglichkeiten und Grenzen -, Seite 24, In: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung, Entbürokratisierung im Bildungswesen? Bonn 1985, Seite 9 - 42
15. Richard Bessoth, Managementdefizite der Schulverwaltung, Saarbrücken 1976, Seite 50
16. Vgl. dazu Ingeborg Wirries, Schulleitung und Schulaufsicht, Seite 23, in: schulmanagement, 15/1984/2, Seite 23 - 26
17. Vgl. dazu Ewald Terhart, Organisation und Erziehung, a.a.O., Seite 212
18. Vgl. dazu Richard Bessoth, Neuordnung der Schulaufsicht im Rahmen der Funktionalreform in Rheinland-Pfalz, a.a.O., Seite 104
19. Vgl. dazu Jürgen Will, Schulaufsicht und Schulleitung im Kooperationsfeld Schule, Seite 4, In: Protokoll der Grundsatztagung "Zusammenarbeit zwischen Schulrat und Schulleiter" am 1. und 2. September 1986 an der evangelischen Akademie in Arnoldshain, Seite 1 - 7 (unveröffentlichtes Manuskript)
20. Vgl. dazu Kurt J. Pütz, a.a.O., Seite 225
21. Vgl. dazu Paul Windolf, a.a.O., Seite 93

22. Vgl. dazu Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 69
23. Vgl. dazu Hans Hartmut Karg, Schulaufsicht und Administration, Seite 30, in: schulmanagement, 15/1984/2, Seite 27 - 30
24. Vgl. dazu Heribert Scheffler, Das Amt des Schulrates zwischen Kritik und Neuorientierung, Seite 112, in: Allgemeiner Schulanzeiger, 17/1983/4, Seite 111 - 114
25. Vgl. dazu Christian Jüllich, Erfahrungen mit Entbürokratisierungsmaßnahmen, Seite 55, in: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung, Entbürokratisierung im Bildungswesen? a.a.O., Seite 47 - 56
26. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-info "Beschlüsse der Delegiertenversammlungen 1976 - 1983", Oktober 1984, Nummer 4, Seite 5
27. Zu diesen Mechanismen vgl. auch Richard Bessoth, Leistungsfähigkeit der Schulverwaltung: Qualitative und quantitative Strukturprobleme, Seite 95f., in: Hermann Müller u.a., Rationalisierung, Bildungsplanung und Management in der Schule ..., a.a.O., Seite 74 - 111
28. Vgl. dazu auch Reform der Schulverwaltung in Nordrhein-Westfalen, Gutachten vorgelegt von der Arbeitsgruppe "Schulverwaltungsreform" im Kultusministerium NW 1975, Seite 4
29. Vgl. dazu Ernst Nowotny, Administrative Aufgaben der Schulaufsicht an allgemeinbildenden höheren Schulen, a.a.O., Seite 96
30. Vgl. dazu Volker Briele, Quo vadis Bildungs-Verwaltungswissenschaft? Seite 9, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 28/1980/1, Seite 6 - 14
31. Vgl. dazu auch Knut Nevermann, Der Schulleiter - Juristische und historische Aspekte zum Verhältnis von Bürokratie und Pädagogik, Stuttgart 1981

32. Vgl. dazu Wolfgang Lorenz/Gernot Paul, Die Schulbürokratie und die Deformation der Lehrerrolle. Überlegungen zur Pädagogisierung und Politisierung der Schuladministration, Seite 504, in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 24/1972/9, Seite 497 - 506
33. Vgl. dazu Hartmut Storch/Jürgen Will, Schulaufsicht und Schulleitung im Kooperationsfeld Schule, a.a.O., Seite 27
34. Vgl. dazu Ewald Terhart, Kommunikation im Kollegium: Ein Vortrag vor Lehrern, Osnabrück 1986, Seite 9 (unveröffentlichtes Manuskript)
35. Richard Bessoth, Schulverwaltung und Schulreform, Seite 43, in: Mitteilungen und Nachrichten, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, 57/58/1970, Seite 24 51
36. Vgl. dazu Herbert Schwab, Reformvorstellungen bei Schulräten, Seite 123ff., in: Karl-Oswald Bauer und Hans-G. Rolff, Innovation und Schulentwicklung. Bildungssoziologische Analysen und Fallstudien, Weinheim und Basel 1978, Seite 112 - 134
37. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 67
38. Vgl. dazu a.a.O., Seite 76
39. Vgl. dazu a.a.O., Seite 90
40. Vgl. dazu Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 115ff.
41. Vgl. dazu M. Rux, Beurteilung und/oder Beratung? Ungelöste Probleme der Schulaufsicht, Seite 464, in: Lehrerzeitung Baden-Württemberg, 34/1980/18, Seite 464 - 466
42. Vgl. dazu Jürgen Riekman, Mein bürokratischer Alltag, Seite 254, in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 252 - 256
43. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 180ff.

44. Zu den Ausführungen dieses Absatzes vgl. Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 65ff. und Seite 229
45. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 184
46. Vgl. dazu Friedrich Wilhelm Held, Organisationsreform der Schulverwaltung - Bilanz und Ausblick, Seite 15, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 27/1979/1, Seite 8 - 29
47. Vgl. dazu Amital Etzioni, Soziologie der Organisationen, München 1967, Seite 45ff.
48. Vgl. dazu Wolfgang Hammer, Kritik an der Schulverwaltung - eine Fehleinschätzung ihrer Leistung? Seite 26, in: schulmanagement, 18/1987/2, Seite 23 - 26
49. Vgl. dazu Hans Heckeß und Paul Seipp, Schulrechtskunde, a.a.O., Seite 120
50. Diese Aussage gilt für die Bundesrepublik Deutschland generell. Vgl. dazu besonders die Ausführungen des Hessischen Kultusministers, Schulaufsicht in Hessen, Wiesbaden 1986, Seite 20
51. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Bürokratie und Selbständigkeit - Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schule, Seite 452ff., in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 28/1980/6, Seite 437 - 467
52. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 44ff.
53. Vgl. dazu Richard Bessoth/Heinrich Metz (Hrsg.), Lehrerbeurteilung, Frankfurt und Saarbrücken 1976, Seite 57ff.
54. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulleitung und Schulaufsicht - Möglichkeiten einer kooperativen Neuorientierung, Seite 38, in: schulmanagement, 17/1986/1, Seite 35 - 39

55. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-Info "Schulaufsicht und pädagogische Freiheit", November 1983, Sondernummer Nr. 2, Seite 11
56. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-Info "Beschlüsse der Delegiertenversammlungen 1976 - 1983", Oktober 1984, Nummer 4, Seite 6
57. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 81
58. Dies stellt zum Beispiel auch Jürgen Baumert richtig fest. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Bürokratie und Selbständigkeit - Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schule, a.a.O., Seite 444f.
59. Vgl. dazu Heinz S. Rosenbusch, Der Schulrat kommt, a.a.O., Seite 247
60. Gehaltskürzung bei schlechtem Unterricht, VG Koblenz, 25.11.1982, 3 K 1/82, abgedruckt einschließlich der Urteilsbegründung in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 32/1984/2, Seite 155 - 162
61. a.a.O., Seite 157
62. Vgl. dazu Fritz Ossenbühl, Die pädagogische Freiheit und die Schulaufsicht, Seite 1163, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 97/1982/24, Seite 1157 - 1165
63. Vgl. dazu Dienstanweisung für Schulaufsichtsbeamte im Lande Bremen vom 15.06.1984, § 5, Abs. 3
64. Vgl. dazu Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 244f. und Seite 315
65. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 82ff.
66. Vgl. dazu a.a.O., Seite 145 - 152

67. Vgl. dazu a.a.O., Seite 178
68. Vgl. dazu a.a.O., Seite 133
69. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulaufsicht und Partizipation, Seite 876, in: Zeitschrift für Pädagogik, 20/1974/6, Seite 865 - 886
70. Niklas Luhmann, Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, Seite 38, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 36 - 55
71. Vgl. dazu Frieder Naschold, a.a.O., Seite 88
72. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 79ff.
73. Vgl. dazu Herbert Schwab, Schulräte und Politik ..., a.a.O., Seite 114f.
74. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 70
75. Vgl. dazu Richard Bessoth, Lehrerbeurteilung, a.a.O., Seite 63. Diese Aussage soll nach Bessoth aufgrund mehrerer amerikanischer Untersuchungen zutreffen.
76. Vgl. dazu "Was soll die Regelbeurteilung bei Lehrern?" Seite 456, in: Lehrerzeitung, 39/1985/20, Seite 456 - 457
77. Vgl. dazu Hartmut Christmann, Untersuchung der Kriterien, die Schulaufsichtsbeamte bei der Beurteilung von Unterricht anlegen, in: Karlheinz Ingenkamp (Hrsg.), a.a.O., Seite 204f.
78. Vgl. dazu a.a.O., Seite 219ff.
79. Vgl. dazu Hessischer Kultusminister, Schulaufsicht in Hessen, a.a.O., Seite 25f.

80. Die Aussagen dieses letzten Abschnittes in bezug auf die Situation in Hessen gelten zumindest bis zum Jahre 1987. Zu diesem Zeitpunkt hat in Hessen ein Regierungswechsel stattgefunden. Da eine Änderung zentraler Vorgaben und inhaltliche Umorientierungen im Kultusbereich generell mit einer erheblichen Zeitverzögerung an der Basis wirksam werden und eine geänderte Personalpolitik ebenfalls nur langfristig Wirksamkeit zeigen kann, ist davon auszugehen, daß sich bis zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Untersuchung nichts Grundlegendes an der geschilderten Situation geändert haben kann.
81. Vgl. dazu Günther Helzmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 290ff.
82. a.a.O., Seite 402
83. Vgl. dazu und auch zu den folgenden Ausführungen Klaus Neumann, Zur Problematik der dienstlichen Beurteilung der Lehrer, a.a.O., Seite 8ff.
84. Vgl. dazu a.a.O., Seite 9
85. Zu dieser Aufzählung vgl. Emil Göggel, Dienstliche Beurteilungen, Seite 74, in: Lehren und Lernen, 8/1982/9, Seite 68 - 79
86. Vgl. dazu Heribert Tilmann, Lehrerbeurteilung, a.a.O., Seite 27f.
87. Vgl. dazu a.a.O., Seite 39
88. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland vom 23. - 25.10.1980 in Sögel/Niedersachsen, Seite 19 (unveröffentlichter Tagungsbericht)
89. Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, "Die Zucht war sehr gut. Sie haben gute Arbeit geleistet." Empirisches über Schulaufsichtsbehörden, Seite 44, in: betrifft: erziehung, 13/1980/4, Seite 40 - 46

90. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 271f. und Seite 410

Kapitel 6

1. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 180f.
2. Zu den Ausführungen dieses Absatzes vgl. auch Günther Heilmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 231f.
3. Vgl. dazu Heinz Vogelsang, Schulmanagement durch Laien? Seite 86, in: schulmanagement, 2/1971/4, Seite 86 - 92
4. Deutscher Bildungsrat, Strukturplan für das Bildungswesen, Frankfurt 1970
5. Vgl. dazu Paul Windolf, a.a.O., Seite 109
6. Richard Bessoth, Leistungsfähigkeit der Schulverwaltung: Qualitative und quantitative Strukturprobleme, a.a.O., Seite 76f.
7. Vgl. dazu Richard Bessoth, Managementdefizite der Schulverwaltung, Saarbrücken 1976, Seite 32
8. Vgl. dazu Richard Bessoth, Leistungsfähigkeit der Schulverwaltung, a.a.O., Seite 80
9. Vgl. dazu Heinz Vogelsang, Ausbildung für die Schulverwaltung, Seite 15ff., in: Hermann Müller u.a., Rationalisierung, Bildungsplanung und Management in der Schule ..., a.a.O., Seite 112 - 135
10. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Schulräte - sachfremd, fachfremd? a.a.O., Seite 268
11. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 87ff.

12. Vgl. dazu a.a.O., Seite 233ff.
13. Vgl. dazu a.a.O., Seite 210
14. Vgl. dazu Hilbert Meyer, Unterrichtsmethoden, Band 2, a.a.O., Seite 210
15. Vgl. dazu Friedhelm Zubke, Schulaufsicht der allgemeinbildenden Schulen, ..., a.a.O., Seite 81
16. a.a.O., Seite 75
17. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 380ff.
18. Vgl. dazu Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 233f.
19. Vgl. dazu Amital Etzioni, a.a.O., Seite 135
20. Vgl. dazu Richard Bessoth, Managementdefizite der Schulverwaltung, a.a.O., Seite 43ff.
21. Vgl. dazu Heribert Tilmann, a.a.O., Seite 84
22. Vgl. dazu Hessischer Kultusminister, Schulaufsicht in Hessen, a.a.O., Seite 87
23. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Schulräte und Schulleiter. Aufsicht und Beratung im Rahmen einer gemeinsamen "Schulkultur", a.a.O., Seite 42f.
24. Vgl. dazu "Thesen zur staatlichen Schulaufsicht durch den Schulrat", in: Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-Info, Oktober 1984, Nummer 4, Seite 28
25. Vgl. dazu Rudolf Kieslich/Günther Heizmann, Für die Schule lernen, Seite 41, in: schulmanagement, 16/1985/3, Seite 40 - 41
26. Vgl. dazu Wolfgang Schluchter, Aspekte bürokratischer Herrschaft, Frankfurt 1985, Seite 67

27. Vgl. dazu Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956, Seite 559ff. und 125ff.
28. Peter Vogel, Die bürokratische Schule, a.a.O., Seite 123
29. Vgl. dazu Amital Etzioni, a.a.O., Seite 121f.
30. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 81
31. Vgl. zu diesen Ausführungen auch Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 191ff.
32. a.a.O., Seite 213f.
33. Vgl. dazu Hilbert Meyer, Unterrichtsmethoden, a.a.O., Seite 27ff.
34. Vgl. dazu Heribert Tilmann, a.a.O., Seite 124f.
35. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 231
36. Vgl. dazu Richard Bessoth/Helrich Metz, Probleme und Neuansätze bei der Lehrerbeurteilung, In: Unterrichtswissenschaft, 13/1976/3, Seite 219 - 233
37. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 229ff.
38. Vgl. dazu a.a.O., Seite 240f. und Seite 257
39. Vgl. dazu Hartmut Christmann, Untersuchung der Kriterien, die Schulaufsichtsbeamte bei der Beurteilung von Unterricht anlegen, a.a.O., Seite 214f.
40. Vgl. dazu Hans Hartmut Karg, Kunstfehler der Schulaufsicht, Seite 38, In: schulmanagement, 15/1984/5, Seite 37 - 41

41. Vgl. dazu Hartmut Christmann, Kriterien der Unterrichtsbeurteilung und Gruppenbildung bei Schulräten, Seite 110, in: Westdeutsche Schulzeitung, 1975a/Nr. 82, Seite 108 - 110
42. Herbert R. Meyer/Emanuel Kay/R.P. French, Split Roles in Performance Appraisal. In: Performance Appraisal Series. Reprints from Harvard Business Review (1955 - 1972), 1972, Seite 81 - 87, zlt. nach Richard Bessoth, Lehrerbeurteilung, a.a.O., Seite 68f.
43. Vgl. dazu Friedhelm Zubke, Schulaufsicht der allgemeinbildenden Schulen ..., a.a.O., Seite 77f.
44. Vgl. dazu a.a.O., Seite 91f.
45. Vgl. dazu Hellmut Becker, Die verwaltete Schule, a.a.O., Seite 165f.
46. Vgl. dazu Karl Broich, Schulrat und Schule im Wandel der Zeit, Seite 252f., in: Pädagogische Rundschau, 12/1957/58, Seite 245 - 254
47. Vgl. dazu Herbert Schwab, Schulräte und Politik ..., a.a.O., Seite 178f.
48. Vgl. dazu Knut Nevermann/Ingo Richter (Hrsg.), Rechte der Lehrer - Rechte der Schüler - Rechte der Eltern, München 1977, Seite 13
49. Vgl. dazu Brun-Otto Bryde, Neue Entwicklungen im Schulrecht, Seite 662ff., in: Die Öffentliche Verwaltung, 35/1982/16, Seite 660 - 674
50. Vgl. dazu Hilbert L. Meyer, Einführung in die Curriculum-Methodologie, München 1972, Seite 75ff.
51. Vgl. dazu Amital Etzioni, a.a.O., Seite 18
52. Vgl. dazu Karl J. Pütz, a.a.O., Seite 120ff.

53. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 59f.
54. Laut Artikel 131 der Verfassung des Freistaates Bayern. Nach: Peter Pauling, a.a.O., Seite 18
55. Vgl. dazu Volker Briesse, Schulverwaltung und Innovation in der Schule, in: E. Steuer/W. Tenfelde (Hrsg.), a.a.O., Seite 96 und 106
56. Vgl. dazu Hessischer Kultusminister, Schulaufsicht in Hessen, a.a.O., Seite 9
57. Karl J. Pütz, a.a.O., Seite 131
58. Vgl. dazu a.a.O., Seite 214f.
59. Zu dieser Bewertung gelangt auch Paul Windolf. Vgl. dazu Paul Windolf, a.a.O., Seite 96
60. Vgl. dazu Herbert Chlout, "Schulaufsicht" in England und Wales, Seite 336, in: Bildung und Erziehung, 37/1984/3, Seite 335 - 348
61. Vgl. dazu Helge-Ulrike Peter, Die Schule als soziale Organisation, Weinheim und Basel 1973, Seite 125
62. a.a.O., Seite 125
63. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 140
64. Vgl. dazu a.a.O., Seite 273
65. Vgl. dazu a.a.O., Seite 295
66. Vgl. dazu a.a.O., Seite 300
67. Vgl. dazu a.a.O., Seite 306ff.
68. Vgl. dazu a.a.O., Seite 311

69. Vgl. dazu Peter Blüchner, Schulreform als Innovationsvorgang und Lernprozeß, Studien zur Bildungspolitik, Nr. 1, Konstanz 1971, Seite 18f.
70. Vgl. dazu Alfred Friedl, Demokratisierung der Schule - eine Utopie? a.a.O., Seite 197ff.
71. Vgl. dazu Horst Rumpf, Die administrative Verstörung der Schule, a.a.O., Seite 80f.
72. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Bericht der Bildungskommission zur Reform von Organisation und Verwaltung: Fragen einer ziel- und programmorientierten Schulverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Ministerialbereichs, Bonn 1974, Seite 50ff.
73. Vgl. dazu Hermann Holstein, Die Schule als Institution, Ratingen/Kastellaun/Wuppertal 1972, Seite 116ff.
74. Vgl. dazu Frieder Naschold, a.a.O., Seite 93f.
75. Vgl. dazu Heinz S. Rosenbusch/Hans-Jürgen Schulz, Der Schurat - Freund und Helfer? Seite 33, in: schulmanagement, 7/1976/6, Seite 31 - 34
76. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 113f.
77. Vgl. dazu Kurt Aregger, Innovation in sozialen Systemen 2, ..., a.a.O., Seite 304f.
78. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulaufsicht und Partizipation, a.a.O., Seite 876
79. Vgl. dazu Richard Bessoth, Managementdefizite der Schulverwaltung, a.a.O., Seite 22f.
80. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 64ff.

81. Vgl. dazu Herbert Schwab, Reformeinstellungen bei Schulräten, in: Karl-Oswald Bauer und Hans-G. Rolff, a.a.O., Seite 119ff.
82. Vgl. dazu a.a.O., Seite 121f.
83. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 110ff.
84. Vgl. dazu Friedhelm Zubke, Schulaufsicht der allgemeinbildenden Schulen ..., a.a.O., Seite 79ff.
85. Roland Reichwein und Hart W. Frech, a.a.O., Seite 22
86. Vgl. dazu GEW, Entwürfe des Referats C, in: Allgemeine Deutsche Lehrerzeitung (ADLZ), Ausgabe Niedersachsen, Nr. 21, Sonderbeilage, 1971, Seite IV

Kapitel 7

1. Vgl. dazu Josef Martin Niederberger, Organisationssoziologie der Schule, Stuttgart 1984, Seite 98
2. Vgl. dazu a.a.O., Seite 67
3. Vgl. dazu Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 93ff.
4. Vgl. dazu Renate Mayntz (Hrsg.), Soziologie der Organisation, a.a.O., Seite 90f.
5. Vgl. dazu Franz Wellendorf, Formen der Kooperation in der Schule, Seite 92ff., in: Zur Theorie der Schule mit Beiträgen von Peter Fürstenau u.a., Weinheim/Berlin/Basel 1969, Seite 91 - 113
6. Vgl. dazu Wolfgang Klafki, Aspekte kritisch-konstruktiver Erziehungswissenschaft, Weinheim und Basel 1976, Seite 54

7. Vgl. dazu Lutz Rainer Reuter, Erziehungswissenschaft als Sozialwissenschaft, Seite 288, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 33/1985/4, Seite 280 - 292
8. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 62f
9. Ewald Terhart, Kommunikation im Kollegium: Ein Vortrag vor Lehrern, a.a.O., Seite 11
10. Vgl. dazu Josef Martin Niederberger, a.a.O., Seite 65
11. Vgl. dazu a.a.O., Seite 97
12. Vgl. dazu Hans Hartmut Karg, Möglichkeiten einer Revision der Schulaufsicht, Seite 37ff., in: schulmanagement, 16/1985/2, Seite 37 - 41
13. Heinrich Siedentopf, Personalauswahl und Personalentwicklung in der Bildungsverwaltung, Seite 18, in: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung, Qualifikation und Karriere, a.a.O., Seite 4 - 24
14. Vgl. dazu Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 47
15. Vgl. dazu Erich Paus, a.a.O., Seite 23
16. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung, in: Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), a.a.O., Seite 673f.
17. Siegfried Bernfeld, Sisyphos oder die Grenzen der Erziehung, a.a.O., Seite 134
18. Vgl. dazu Dietmar Gottschall, Kehrtwende zum Privaten, a.a.O., Seite 159f.
19. Vgl. dazu Renate Mayntz (Hrsg.), Soziologie der Organisation, a.a.O., Seite 96f.

20. Vgl. dazu Amital Etzionl, a.a.O., Seite 140
21. Vgl. dazu Forschungsgruppe "Schulverwaltung und Unterricht", Schulrecht, Schulverwaltung und Unterricht, Weinheim und Basel 1983, Seite 58f.
22. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 53
23. Vgl. dazu a.a.O., Seite 158f.
24. Vgl. dazu Ingeborg Wirries, Zum Selbstverständnis des Schulleiters, Seite 17, in: schulmanagement, 14/1983/3, Seite 17 - 20
25. Jürgen Baumert, Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung, in: Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), a.a.O., Seite 666
26. Vgl. dazu M. Rux, Auf dem Weg zu neuen Ufern? ..., a.a.O., Seite 145
27. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulleitung und Schulaufsicht, a.a.O., Seite 35ff.
28. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Schulräte - sachfremd, fachfremd? a.a.O., Seite 269ff.
29. Vgl. dazu Heinz Vogelsang, Das Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung, a.a.O., Seite 33
30. Vgl. dazu Knut Nevermann, Zur Kooperation zwischen Schulaufsicht und Schule, a.a.O., Seite 28f.
31. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 52ff.
32. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Bürokratie und Selbständigkeit, Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schule, a.a.O., Seite 456

33. Vgl. dazu Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 117
34. Vgl. dazu Sebastian F. Müller/Heinz-Elmar Tenorth, Professionalisierung der Lehrertätigkeit, a.a.O., Seite 154
35. Vgl. dazu Heinz-Elmar Tenorth, Profession und Professionalisierung - Ein Bezugsrahmen zur historischen Analyse des "Lehrers und seiner Organisation", Seite 463, in: Manfred Heinemann (Hrsg.), Der Lehrer und seine Organisation, Stuttgart 1977, Seite 457 - 475
36. a.a.O., Seite 463
37. Vgl. dazu a.a.O., Seite 462f.
38. Vgl. dazu Sebastian F. Müller/Heinz-Elmar Tenorth, a.a.O., Seite 168f.
39. Vgl. dazu Jürgen Baumert/Jürgen Raschert, Vom Experiment zur Regelschule, Stuttgart 1978, Seite 244
40. Vgl. dazu W. Richard Scott, Konflikte zwischen Spezialisten und bürokratischen Organisationen, Seite 210f., in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 201 - 216
41. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 62
42. Vgl. dazu a.a.O., Seite 101f.
43. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung, in: Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), a.a.O., Seite 690ff.
44. Vgl. dazu Dagmar Hänsel, Die Anpassung des Lehrers, a.a.O., Seite 18ff.
45. Vgl. dazu Institut für Sozialforschung, Max-Träger-Stiftung, Zur Wirksamkeit politischer Bildung, Schulbuchanalyse, Forschungsbereiche der Max-Träger-Stiftung 4, Frankfurt/M. 1966, zitiert nach Helge Ulrike Peter, Die Schule als soziale Organisation, a.a.O., Seite 144f.

46. Peter Vogel, Die bürokratische Schule, a.a.O., Seite 92
47. Heinz Kluth, Amtsgedanke und Pflichtethos in der Industriegesellschaft, Seite 13, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 10/1965/II, Seite 11 - 22
48. Vgl. dazu Wilhelm Brinkmann, Der Beruf des Lehrers, Regensburg 1975, Seite 86f.
49. Dagmar Hänsel, Die Anpassung des Lehrers, a.a.O., Seite 181
50. Vgl. dazu Christel Hopf/Knut Nevermann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 52
51. Vgl. dazu Konrad Mohr, Schulaufsicht und pädagogische Freiheit, in: Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-Info, November 1983, Sondernummer Nr. 2, Seite 7f.
52. Vgl. dazu Wolfgang Perschel, Schule im Grundgesetz, Seite 408, in: schulmanagement, 8/1977/5, Seite 404 - 409
53. Vgl. dazu Jürgen Baumert/Jürgen Raschert, Partizipation an curricularen Entscheidungsprozessen, Seite 904f., in: Zeitschrift für Pädagogik, 20/1974/6, Seite 887 - 912
54. Vgl. dazu Jürgen Baumert/Jürgen Raschert, Vom Experiment zur Regelschule, a.a.O., Seite 288
55. Vgl. dazu Richard Bessoth, Lehrerbeurteilung, a.a.O., Seite 65ff.
56. Vgl. dazu vor allem Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 288
57. Vgl. dazu Heribert Schwab, Schulräte und Politik, ..., a.a.O., Seite 96f.
58. Vgl. dazu a.a.O., Seite 170f.
59. Vgl. dazu Heribert Scheffler, Das Amt des Schulrates - zwischen Kritik und Neuorientierung, a.a.O., Seite III

60. So unterstellt es Rosenbusch indirekt durch die Aussage einer Lehrerin. Vgl. dazu Heinz S. Rosenbusch, *Der Schulrat kommt*, a.a.O., Seite 249
61. Vgl. dazu Josef Hitpass, *Das Studien- und Berufsschicksal von Volksschullehrern*, Bielefeld 1970, Seite 54ff.
62. Vgl. dazu Hellmut Becker, *Die verwaltete Schule*, a.a.O., Seite 166f.
63. Vgl. dazu Dagmar Hänsel, *Die Anpassung des Lehrers*, a.a.O., Seite 180ff.
64. Vgl. dazu Heinz S. Rosenbusch/Hans-Jürgen Schulz, *Bedenkliches über Schulaufsicht*, Seite 23, in: *Westermanns Pädagogische Beiträge*, 28/1976/1, Seite 17 - 24
65. Vgl. zu diesen Ausführungen auch Jürgen Baumert, *Bürokratie und Selbständigkeit - Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schule*, a.a.O., Seite 459ff.
66. Dieter Poschardt, a.a.O., Seite 123
67. Vgl. dazu Heinz S. Rosenbusch/Hans-Jürgen Schulz, *Der Schulrat - Freund und Helfer?* a.a.O., Seite 31f.
68. Vgl. dazu Jürgen Baumert/Jürgen Raschert, *Vom Experiment zur Regelschule*, a.a.O., Seite 226f.
69. Vgl. dazu Per Dalln, *Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung*, a.a.O., Seite 33 und 52
70. Vgl. dazu a.a.O., Seite 95f.
71. Vgl. dazu Roland Reichwein/Hartmut W. Frech, a.a.O., Seite 23f.
72. Vgl. dazu Gero Lenhardt, *Schule und bürokratische Rationalität*, Frankfurt 1984, Seite 206f.

73. Vgl. dazu Maren Naumann Etienne, Strategien erfolgreicher Innovation in Schulen, in: E. Steuer/W. Tenfelde (Hrsg.), a.a.O., Seite 75ff. und 89f.
74. Vgl. dazu Harald Gampe, Regelbeurteilungen der Lehrer - Kontrollinstrument der Schulaufsicht oder Chance für schulisches Innovation? a.a.O., Seite 33
75. Vgl. dazu Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 195
76. Vgl. dazu Dietmar Gottschall, Kehrtwende zum Privaten, a.a.O., Seite 161
77. Vgl. dazu Hans A. Hesse, Qualifikation und Professionalisierung, Seite 205f., in: Karl Frey (Hrsg.), Curriculum-Handbuch, München/Zürich 1975, Seite 202 - 207
78. Vgl. dazu Peter Paulig, a.a.O., Seite 22
79. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Förderung praxisnaher Curriculum-Entwicklung, a.a.O., Seite A 78f.
80. Vgl. dazu Karl J. Pütz, a.a.O., Seite 174f.
81. Vgl. dazu Herbert Sustek, Lehrer zwischen Tradition und Fortschritt, Braunschweig 1975, Seite 81
82. Vgl. dazu Klaus Westphalen, Reformpolitik und Innovationsagenturen - Zur beratenden Funktion von Staatsinstituten, Seite 301, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 27/1979/4, Seite 300 - 308

Teil III

1. Vgl. dazu Heinz Vogelsang, Funktionalreform der Schulverwaltung, a.a.O., Seite 71f.
2. Vgl. dazu a.a.O., Seite 93f.
3. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Bericht der Bildungskommision zur Reform von Organisation und Verwaltung: Fragen einer ziel- und programmorientierten Schulverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Ministerialbereiches, a.a.O., Seite 21
4. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, Bonn 1973, Seite A 124ff.
5. Vgl. dazu Volker Ronge/Glünther Schmiege, Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973, Seite 62f.
6. Vgl. dazu GEW, Entwürfe des Referats C, a.a.O., Seite IV
7. Vgl. dazu Klaus Klemm, Reform der Schulverwaltung in Nordrhein-Westfalen, Seite 37, in: schulmanagement, 7/1976/6, Seite 35 - 37
8. Zu dieser Bewertung gelangen auch Christel Hopf/Knut Neumann/Ingo Richter, a.a.O., Seite 56
9. Schule im Rechtsstaat, Band I, Entwurf für ein Landesschulgesetz, Bericht der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages, München 1981
10. Vgl. dazu auch Volker Bries, Quo vadis Bildungs-Verwaltungswissenschaft? a.a.O., Seite 8

Kapitel 8

11. Vgl. dazu Karl J. Pütz, a.a.O., Seite 13
12. Vgl. dazu Amitai Etzioni, a.a.O., Seite 38f.
13. Vgl. dazu Peter Fürstenau, Neuere Entwicklungen der Bürokratie und das Schulwesen, a.a.O.
14. Vgl. dazu Kurt Aregger, Innovation in sozialen Systemen I. a. a.O., Seite 81ff.
15. Vgl. dazu a.a.O., Seite 82
16. Vgl. dazu G.W. Wittkämper, Entbürokratisierung im Bildungswesen - Möglichkeiten und Grenzen -, in: Deutsche Gesellschaft für Bildungsverwaltung, Entbürokratisierung im Bildungswesen? a.a.O., Seite 39
17. Ewald Terhart, Organisation und Erziehung, a.a.O., Seite 208
18. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 39ff. und 72ff.
19. Vgl. dazu Renate Mayntz, Soziologie der Organisation, a.a.O., Seite 97
20. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, a.a.O., Seite A 10
21. Vgl. dazu Richard Bessoth, Rationalisierung im Bildungswesen: Eine Verantwortung der Schulverwaltung, Frankfurt/M. und Saarbrücken 1974, Seite 20
22. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulleitung und Schulaufsicht - Möglichkeiten einer kooperativen Neuorientierung, a.a.O., Seite 38

23. Vgl. dazu David McClelland/David H. Burnham, a.a.O., Seite 34
24. Renate Mayntz, Probleme der Inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung, Seite 98f., in: Renate Mayntz/Fritz Scharpf, Planungsorganisation, München 1973, Seite 98 - 106
25. Vgl. dazu Ingeborg Wirries, Schulleitung und Schulaufsicht, a.a.O., Seite 48
26. Vgl. dazu Robert H. Ashkenas/Robert H. Schaffer, a.a.O., Seite 57
27. Vgl. dazu Heribert Tilmann, Lehrerbeurteilung, a.a.O., Seite 34
28. Vgl. dazu Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Seite 559ff.
Siehe dazu auch a.a.O., Seite 125ff., wo die aufgeführten Merkmale noch durch die Kriterien der legalen Herrschaft, die aber auch auf die Bürokratie angewendet werden müssen, vervollständigt werden.
29. Vgl. dazu Ewald Terhart, Organisation und Erziehung, a.a.O., Seite 207f.
30. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung, in: Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), a.a.O., Seite 627f. und Seite 644
31. Vgl. dazu Max Weber, a.a.O., Seite 571
32. Vgl. dazu a.a.O., Seite 575f.
33. Vgl. dazu a.a.O., Seite 577f.
34. a.a.O., Seite 569f.
35. Vgl. auch zu den folgenden Kritikpunkten Peter Vogel, Die bürokratische Schule, a.a.O., Seite 60ff.

36. Vgl. dazu Renate Mayntz, Soziologie der Organisation, a.a.O., Seite 88
37. Vgl. dazu Robert K. Merton, Bürokratische Struktur und Persönlichkeit, Seite 265ff., in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 265 - 276
38. Vgl. dazu Michel Crozier, Der bürokratische Circulus vitiosus und das Problem des Wandels, Seite 277ff., in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 117 - 126
39. a.a.O., Seite 285
40. Vgl. dazu Eugene Litwak, Drei alternative Bürokratiemodelle, Seite 121, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 117 - 126
41. Vgl. dazu W. Richard Scott, Konflikte zwischen Spezialisten und bürokratischen Organisationen, Seite 202ff., in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 201 - 216
42. Vgl. dazu Wolfgang Schluchter, Aspekte bürokratischer Herrschaft, a.a.O., Seite 138ff.
43. Vgl. dazu Amital Etzioni, a.a.O., Seite 56 und 67
44. Vgl. dazu a.a.O., Seite 72f.
45. Vgl. dazu a.a.O., Seite 80
46. Vgl. dazu Martin Albrow, Bürokratie, München 1972, Seite 67
47. Vgl. dazu die Skizzierung von Peter Vogel, Die bürokratische Schule, a.a.O., Seite 508
48. Vgl. dazu Jens-Rainer Ahrens, Reform und Wandel der Schule, a.a.O., Seite 508

49. Vgl. dazu Peter Fürstenau, Neuere Entwicklungen der Bürokratieforschung und das Schulwesen, a.a.O., Seite 512ff.
50. Vgl. dazu a.a.O., Seite 512ff., den gesamten Aufsatz, in dem diese Merkmale alle verstreut genannt werden. Die folgenden Sätze geben deshalb eine Zusammenfassung des Aufsatzes von Fürstenau wieder.
51. Vgl. dazu a.a.O., Seite 524f.
52. Vgl. dazu Knut Nevermann, Zur Reform der Schulverfassung, Seite 202, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 23/1975/7, Seite 200 - 214
53. Vgl. dazu Josef Martin Niederberger, a.a.O., Seite 61f. und 68ff.
54. Vgl. dazu Peter Fürstenau, Neuere Entwicklungen der Bürokratieforschung und das Schulwesen, a.a.O., Seite 513
55. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 61f. und 68ff.
56. Vgl. dazu Renate Mayntz, Soziologie der Organisation, a.a.O., Seite 128f.
57. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulleitung und Schulaufsicht - Möglichkeiten einer kooperativen Neuorientierung, a.a.O., Seite 35
58. Vgl. dazu Hans Christoph Berg unter Mitarbeit von Hartwig Ritter, "gelernt haben wir nicht viel", Braunschweig 1976, Seite 105

Kapitel 9

1. Vgl. dazu Amital Etzlioni, a.a.O., Seite 179

2. Vgl. dazu Arno Combe, a.a.O., Seite 162f.
3. Vgl. dazu Renate Mayntz, Soziologie der Organisation, a.a.O., Seite 133
4. Vgl. dazu Arno Combe, a.a.O., Seite 128
5. Vgl. dazu Michel Crozier, Der bürokratische Circulus vitiosus und das Problem des Wandels, Seite 285f., in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 277 - 288
6. Vgl. dazu die näheren Ausführungen in der Rede des damaligen Kultusministers Karl Schneider, Weiterentwicklung der Schulaufsicht - Ansatzpunkte und Perspektiven in Hessen, in: Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-Info, Dezember 1985, Nummer 8, Seite 12f.
7. Vgl. dazu Friedrich Wilhelm Held, Organisationsreform der Schulverwaltung - Bilanz und Ausblick, a.a.O., Seite 64
8. Vgl. dazu Paul Windolf, a.a.O., Seite 64
9. Vgl. dazu Jens Rainer Ahrens, Reform und Wandel der Schule, a.a.O., Seite 51f
10. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 69f.
11. Vgl. dazu a.a.O., Seite 81
12. Vgl. dazu Knut Nevermann, Stillstand auf der Laufbahn, a.a.O., Seite 33
13. Vgl. dazu Herbert Chlout, a.a.O., Seite 338f.
14. Zu diesem Schluß gelangt auch Ingeborg Wirries, Schulleitung und Schulaufsicht, a.a.O., Seite 25f.

15. Zu dieser Auffassung gelangt beispielsweise auch Heinz Vögelsang, Das Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung, a.a.O., Seite 33
16. Vgl. dazu Carl-Heinz Evers, a.a.O., Seite 267
17. Vgl. dazu Peter Daschner, Schulrat oder Schul-Aufseher? Seite 260f., in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 257 - 261
18. Vgl. dazu Schule im Rechtsstaat, Band I, Entwurf für ein Landesschulgesetz, Bericht der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages, a.a.O., Seite 102 und 318f.
19. Vgl. dazu Gerhard Eiselt, Ein höchst gefährlicher Vorschlag: Schulaufsicht als reine Rechtsaufsicht, Seite 169ff., in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 29/1981/3, Seite 169 - 174
20. Vgl. dazu Gerhard Eiselt, Schulaufsicht im Rechtsstaat, a.a.O., Seite 821ff.
21. Zu diesen Ausführungen vgl. Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 107 - 142
22. Vgl. dazu Viktor v. Blumenthal/Annemarie Buttjar, Alternative Schulverfassungen in ausgewählten Industrieländern, Seite 421f., in: Enzyklopädie Erziehungswissenschaft - Handbuch und Lexikon der Erziehung, hg. von Dieter Lenzen, Band 5, a.a.O., Seite 405 - 423
23. Die Aufstellung dieser Prinzipien erfolgte in enger Anlehnung an Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 195f.
24. Vgl. dazu a.a.O., Seite 198f.
25. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 104ff.
26. Vgl. dazu a.a.O., Seite 64

27. Vgl. dazu Jürgen Baumert, Aspekte der Schulorganisation und Schulverwaltung. in: Projektgruppe Bildungsbericht (Hrsg.), a.a.O., Seite 697
28. Peter M. Blau, Die Dynamik bürokratischer Strukturen, Seite 322, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 310 - 322
29. Vgl. dazu Peter Großkurth, a.a.O., Seite 42f.
30. Vgl. dazu Hellmut Becker, Die verwaltete Schule, a.a.O.
31. Vgl. dazu Franz Pöggeler, Der pädagogische Fortschritt und die verwaltete Schule, Freiburg im Breisgau 1960, Seite 43ff.
32. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, a.a.O.
33. Vgl. dazu Burkhard Sievers, Organisationsentwicklung als Strategie der Integration von Schulreform und Lehrerfortbildung, S. 241, in: Kurt Aregger (Hrsg.), Lehrerfortbildung, Weinheim und Basel 1976, Seite 240 - 276
34. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, a.a.O., Seite A 13
35. Vgl. dazu Knut Nevermann, Zur Reform der Schulkonstitution, a.a.O., Seite 203
36. Vgl. dazu Hans Heckel, Skizze eines Ordnungs- und Organisationsmodells für die Bildungsinstitution Schule, Seite 2, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 19/1972/1, Seite 1 - 8
37. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, a.a.O., Seite A 21

38. Dies stellt auch Bessoth zu Recht fest. Vgl. dazu Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 298
39. Vgl. dazu Knut Nevermann, Grundzüge des Schulverfassungsrechts, Seite 176f., in: Knut Nevermann/Ingo Richter (Hrsg.), a.a.O., Seite 173 - 195
40. Jörg Ruhloff, Demokratisierung der Schule? Seite 66, in: W. Fischer, Schule und kritische Pädagogik, Heidelberg 1972, Seite 43 - 74
41. Vgl. dazu Renate Mayntz, Probleme der inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung, a.a.O., Seite 98f.
42. Vgl. dazu Herbert Schwab, Schulräte und Politik ..., a.a.O., Seite 101ff.
43. Vgl. dazu Jürgen Baumert/Jürgen Raschert, Partizipation an curricularen Entscheidungsprozessen, a.a.O., Seite 890
44. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission, Zur Reform von Organisation und Verwaltung im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern, a.a.O., Seite A 133ff.
45. Vgl. dazu Günther Helzmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 200f.
46. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 66
47. Vgl. dazu Peter Vogel, Die bürokratische Schule, a.a.O., Seite 148f.
48. Vgl. dazu Jürgen Baumert/Jürgen Raschert, Vom Experiment zur Regelschule, a.a.O., Seite 224ff. und Seite 250
49. Vgl. dazu Hans-G. Rolff, Modelle für mehr Mitbestimmung in der Schule, Seite 52, in: schulmanagement, 1/1970/1, Seite 50 - 54

50. Vgl. dazu auch Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 65
51. Vgl. dazu Frieder Naschold, a.a.O., Seite 88f.
52. Vgl. dazu Wolfgang Fischer, Schule als parapädagogische Organisation, Kastellaun 1978, Seite 73ff.
53. Vgl. dazu Klaus Westphalen, Reformpolitik durch Innovationsagenturen - Zur beratenden Funktion von Staatsinstituten, a.a.O., Seite 303ff.
54. Vgl. dazu a.a.O., Seite 307
55. Vgl. dazu Richard Bessoth, Positive Schulverwaltungsreform, a.a.O., Seite 238
56. Zu dieser Erläuterung des Stab-Linie-Konzeptes vgl. auch Helmut Müller/Georg Schreyögg, Das Stab-Linie-Konzept - Spezialisten und Generalisten in der Organisation, Seite 206ff., in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 11/1982/5, Seite 205 - 212
57. Vgl. dazu a.a.O., Seite 211
58. Vgl. dazu John J. Hebal, Generalisten kontra Spezialisten: Das Problem der doppelten Unterstellung, Seite 237, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., Seite 228 - 238
59. Vgl. dazu Per Dalin, Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, a.a.O., Seite 107f.
60. Vgl. deshalb zu den folgenden Ausführungen Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland, KSD-Info, April 1987, Nummer 12, Seite 36ff.
61. Vgl. dazu a.a.O., Seite 44ff.
62. Vgl. dazu beispielsweise Hessischer Kultusminister, Schulaufsicht in Hessen, a.a.O., Seite 11

63. Vgl. dazu Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland vom 21. - 23.10.1982 in Aspach/Kleinaspach/Baden-Württemberg, Seite 8 (unveröffentlichter Tagungsbericht)
64. Vgl. dazu Ernst Nowotny, Administrative Aufgaben der Schulaufsicht an allgemeinbildenden höheren Schulen, a.a.O., Seite 104
65. Vgl. dazu Günther Heizmann, Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulrates, a.a.O., Seite 272f.
66. Vgl. dazu Jürgen Baumert/Jürgen Raschert, Vom Experiment zur Regelschule, a.a.O., Seite 181
67. Vgl. dazu Wolfgang Klafki, Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik, a.a.O., Seite 84
68. Vgl. dazu Heinrich Schoene, Beratung ohne Aufsicht, Seite 53, in: schulmanagement, 7/1976/6, Seite 51 - 53
69. Vgl. dazu Deutscher Bildungsrat, Bericht der Bildungskommission, Zur Reform von Organisation und Verwaltung: Fragen einer ziel- und programmorientierten Schulverwaltung unter besonderer Berücksichtigung des Ministerialbereiches, a.a.O., Seite 108f.
70. Vgl. dazu Richard Bessoth, Schulaufsicht und Partizipation, a.a.O., Seite 878

12. Bibliographie

1. Ahrens, Jens-Rainer Reform und Wandel der Schule, in: Die Deutsche Schule, 70/1978/9, Seite 503 - 512
2. Albrow, Martin Bürokratie, München 1972
3. Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen Kommunikative Sozialforschung, München 1976
4. Aregger, Kurt Innovation in sozialen Systemen 1. Einführung in die Innovationstheorie der Organisation, Bern und Stuttgart 1976
5. ders. Innovation in sozialen Systemen 2. Ein integriertes Innovationsmodell am Beispiel der Schule. Bern und Stuttgart 1976
6. Ashkenas, Ronald N./ Schaffer, Robert. H Zeitvergeudung vermeiden, in: Harvard manager, 1/1983, Seite 53 - 58
7. Aufstieg in den Schulaufsichtsdienst - Erl. des Nds. MK v. 01.12.1986 - 103-03-05/1-GültL 20/74, in: Schulverwaltungsblatt für Niedersachsen (SVBl.), 3/87, Seite 63 - 64
8. Avenarius, Hermann Bildung und Verwaltung, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 29/1981/6, Seite 443 - 451
9. Bähr, Hans Die dienstliche Beurteilung der Lehrer, in: Rhein-Pfälzische Schulblätter, 26/1975/12, Seite 170 - 173
10. Baumert, Jürgen Bürokratie und Selbständigkeit - Zum Verhältnis von Schulaufsicht und Schule, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 29/1981/6, Seite 437 - 467
11. ders. Schulräte - sachfremd, fachfremd? in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 268 - 271

12. ders./Raschert, Jürgen Partizipation an curricularen Entscheidungsprozessen, in: Zeitschrift für Pädagogik, 20/1974/6, Seite 887 - 912
13. ders./ders. Vom Experiment zur Regelschule, Stuttgart 1978
14. Becker, Hellmut Die verwaltete Schule, in: Quantität und Qualität (Grundfragen der Bildungspolitik) Freiburg im Breisgau 1962, Seite 147 - 174
15. ders., Reform der Bildungsverwaltung I, in: Neue Sammlung, 10/1970, Seite 545 - 562
16. ders. Reform der Bildungsverwaltung II, in: Neue Sammlung, 11/1971, Seite 7 - 53
17. Berg, Christa Die Okkupation der Schule, Heidelberg 1973
18. dies. Schulpolitik ist Verwaltungspolitik. Die Schule als Herrschaftsinstrument staatlicher Verwaltung, in: Vierteljahresschrift für wissenschaftliche Pädagogik, 51/1975, Seite 211 - 236
19. dies. Vom Geistlichen Herrn zum Herrn Schulrat, in: schulmanagement, 7/1976/6, Seite 17 - 22
20. Berg, Hans-Christoph "gelernt haben wir nicht viel", Braun- unter Mitarbeit von schweig 1976
Hartwig Ritter
21. Bernatzki, A. Der Schulrat im Lichte der Richtlinien, in: Pädagogische Rundschau, 12/1957/58, Seite 366 - 370
22. Bernfeld, Siegfried Sisyphos oder die Grenzen der Erziehung, Frankfurt 1967

23. Bessoth, Richard Funktionen der Schulverwaltung im Rahmen des Bildungswesens, In: Hermann Müller u.a., Rationalisierung, Bildungsplanung und Management in der Schule, hg. vom Verband Bildung und Erziehung, Köln 1973, Seite 46 - 54
24. ders. Lehrerbeurteilung, Neuwied und Darmstadt 1983
25. ders./Metz, Heinrich (Hrsg.) Lehrerbeurteilung, Frankfurt und Saarbrücken 1976
26. ders. Leistungsfähigkeit der Schulverwaltung: Qualitative und quantitative Strukturprobleme, In: Hermann Müller u.a., Rationalisierung, Bildungsplanung und Management in der Schule, hg. vom Verband Bildung und Erziehung, Köln 1973, Seite 74 - III
27. ders. Managementdefizite der Schulverwaltung, Saarbrücken 1976
28. ders. Neuordnung der Schulaufsicht im Rahmen der Funktionalreform in Rheinland-Pfalz, In: Rhein-Pfälzische Schulblätter, 23/1972/9, Seite 97 - 105
29. ders. Positive Schulverwaltungsreform, St. Ingbert 1978
30. ders./Metz, Heinrich (Hrsg.) Probleme und Neuansätze bei der Lehrerbeurteilung, In: Unterrichtswissenschaft, 13/1976/3, Seite 219 - 233
31. ders. Projektentwurf: Schulverwaltungsausbildung: Curriculumforschung und -entwicklung für Schulverwaltung, Saarbrücken 1973
32. ders. Rationalisierung im Bildungswesen: Eine Verantwortung der Schulverwaltung, Frankfurt/M. und Saarbrücken 1974

33. ders. Schulaufsicht und Partizipation, in: Zeitschrift für Pädagogik, 20/1974/6, Seite 865 - 886
34. ders./Braune, Gerhard Schule und Management, Braunschweig 1977
35. ders. Schulleitung und Schulaufsicht - Möglichkeiten einer kooperativen Neuorientierung, in: schulmanagement, 17/1986/1, Seite 35 - 39
36. ders. Schulverwaltungsreform, Frankfurt 1974
37. ders. Schulverwaltung und Schulreform, in: Mitteilungen und Nachrichten, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, 57/58, 1970, Seite 24 - 51
38. Blankertz, Herwig Theorien und Modelle der Didaktik, München 1969
39. Bodensiek, Helmut Schulverwaltung: Auf dem Weg zur Verwaltungswissenschaft, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 27/1979/1, Seite 44 - 62
40. Boettcher, Wolfgang/ Kollegiale Beratung in Schule, Schulaufsicht Bremerich-Vos (Hrsg.) und Referendarausbildung, Frankfurt 1987
41. Bourdieu, Pierre Die feinen Unterschiede, Frankfurt 1984
42. ders./Passeron, Jean-Claude Die Illusion der Chancengleichheit, Stuttgart 1971
43. Brezinka, Wolfgang Von der Pädagogik zur Erziehungswissenschaft, Weinheim 1971
44. Briese, Volker Ein Vorschlag zur Dimensionierung von Verwaltung und Schule, Arnoldshain/Taunus 1977, (unveröffentlichtes Manuskript)

45. ders. Politische und ökonomische Bedingungen der Schule, in: Zeitschrift für Pädagogik, 19/1973/6, Seite 857 - 868
46. ders. Qualifizierung von Schulaufsichtsbeamten, in: schulmanagement, 7/1976/6, Seite 60 - 64
47. ders. Quo vadis Bildungs-Verwaltungswissenschaft? in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 28/1980/1, Seite 6 - 14
48. ders. Schulverwaltung und Innovation in der Schule, Paderborn 1977, (unveröffentlichtes Manuskript)
49. ders. Verwaltungsbildung für das Bildungswesen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 22/1974/5, Seite 149 - 155
50. Brinkmann, Gerhard Die Diskriminierung von Nicht-Juristen im allgemeinen höheren Verwaltungsdienst der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1/1973, Seite 150 - 167
51. Brinkmann, Wilhelm Der Beruf des Lehrers, Regensburg 1975
52. Broich, Karl Schulrat und Schule im Wandel der Zeit, in: Pädagogische Rundschau 12/1957/58, Seite 245 - 254
53. Bryde, Brun-Otto Neue Entwicklungen im Schulrecht, in: Die öffentliche Verwaltung, 35/1982/16, Seite 660 - 674
54. Blüchner, Peter Schulreform als Innovationsvorgang und Lernprozeß, Studien zur Bildungspolitik, Nr. 1, Konstanz 1971
55. Burk, Karlheinz Lehrproben. Nein danke? in: Die Grundschule, 10/1978/11, Seite 485 - 487

56. Carstensen, Hans-Jörgen Schulaufsicht im kybernetischen Zeitalter, in: Die höhere Schule, 26/1973/11, Seite 288 - 291
57. Casper, Berthold Die Auswahl von Schulaufsichtsbeamten, in: Schulverwaltung - Zeitschrift für Schulleitung und Schulaufsicht, 6/1983/12, Seite 214 - 217
58. ders. Die Schule steht unter der Aufsicht des Staates, in: Schulverwaltung, 6/1983/9, Seite 156 - 160
59. Chiout, Herbert "Schulaufsicht" in England und Wales, in: Bildung und Erziehung, 37/1984/3, Seite 335 - 348
60. Christmann, Hartmut Kriterien der Unterrichtsbeurteilung und Gruppenbildung bei Schulräten, in: Westdeutsche Schulzeitung, 1975a/Nr. 82, Seite 108 - 110
61. ders. Zur Problematik der Unterrichtsbeurteilung, in: Westdeutsche Schulzeitung, 1975b/Nr. 89, Seite 182 - 189
62. Combe, Arno Kritik der Lehrerrolle, München 1971
63. Crozier, Michel Der bürokratische Circulus vitiosus und das Problem des Wandels, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968, Seite 277 - 288
64. Dalin, Per Limits to Educational Change, London 1978
65. ders. Organisationsentwicklung als Beitrag zur Schulentwicklung, Paderborn 1986
66. Daschner, Peter Schulrat oder Schul-Aufseher? in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 257 - 261

67. Deutsche Gesellschaft Entbürokratisierung im Bildungswesen, Bonn
für Bildungs- 1985
verwaltung
68. dies. Qualifikation und Karriere, Frankfurt 1986
69. Deutscher Bericht der Bildungskommission zur Reform
Bildungsrat von Organisation und Verwaltung: Fragen
einer ziel- und programmorientierten Schul-
verwaltung unter besonderer Berücksichti-
gung des Ministerialbereiches, Bonn 1974
70. ders. Empfehlungen der Bildungskommission, Zur
Förderung praxisnaher Curriculum-Entwick-
lung, Stuttgart 1974
71. ders. Empfehlungen der Bildungskommission, Zur
Reform von Organisation und Verwaltung
im Bildungswesen, Teil I, Verstärkte Selbst-
ständigkeit der Schule und Partizipation der
Lehrer, Schüler und Eltern, Bonn 1973
72. ders. Strukturplan für das Bildungswesen, Stutt-
gart 1970
73. Diegritz, Theodor/ Kommunikation zwischen Schülern, Mün-
Rosenbusch, Heinz S. chen/Berlin/Wien 1977
74. Drexler, Wulf Unter welchen Bedingungen können Innova-
tionen im "Elfenbeinturm" einer Reformin-
stitution gegen den impliziten und expliziten Willen staatlicher Verwaltung durchge-
setzt werden? Arnoldshain 1977 (unveröff-
entlichtes Manuskript)
75. Eiselt, Gerhard Ein höchst gefährlicher Vorschlag: Schulaufsicht als reine Rechtsaufsicht, in: Recht
der Jugend und des Bildungswesens,
29/1981/3, Seite 169 - 174
76. ders. Schulaufsicht im Rechtsstaat, in: Die Öff-
entliche Verwaltung, 11/1981/34, Seite 821
- 830

77. Ellwein, Thomas Die verwaltete Schule, in: Das Argument, 6/1964, Seite 209 - 220
78. Enzyklopädie Erziehungswissenschaft - Handbuch und Lexikon der Erziehung, hg. von Dieter Lenzen, Band 2, Methoden der Erziehungs- und Bildungsforschung, hg. von Henning Haft/Hagen Kordes und Band 5, Organisation, Recht und Ökonomie des Bildungswesens, hg. von Martin Baethge/Knut Nevermann, Stuttgart 1984
79. Esser, Hartmut Soziale Regelmäßigkeiten des Befragtenverhaltens, (Diss.) Köln 1973
80. Etzioni, Amital Soziologie der Organisationen, München 1967
81. Evers, Carl-Heinz Schulaufsicht zwischen Kontrolle und Beratung, in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 264 - 267
82. Feldhoff, Jürgen Probleme einer organisationssoziologischen Analyse der Schule, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 18/1970/10, Seite 289 - 296
83. Fend, Helmut Die Pädagogik des Neokonservatismus, Frankfurt 1984
84. ders. Gesellschaftliche Bedingungen schulischer Sozialisation, (Soziologie der Schule I), Weinheim und Basel 1974
85. Fenske, Peter Hilfe, der Schulrat kommt, In: betrifft: erziehung, 14/1981/1, Seite 28 - 33
86. ders./ Von Hausmeistern, Rektoren und Schulräten, in: betrifft: erziehung, 13/1980/4, Seite 32 - 39
Menze, Frohmüt

87. Feyerabend, Paul Wider den Methodenzwang, Frankfurt 1976
88. Fikenscher, Fritz "Er" - der Schulrat, in: Die Scholle, 20/1952, Seite 59 - 62
89. Fischer, Wolfgang Schule als parapädagogische Institution, Kastellaun 1978
90. Forschungsgruppe Schulrecht, Schulverwaltung und Unterricht, "Schulverwaltung und Weinheim und Basel 1983 Unterricht"
91. Fragen an einen Schulrat, in: Die Grundschule, 15/1983/4, Seite 42 - 43
92. Friedl, Alfred Demokratisierung der Schule - eine Utopie? Frankfurt 1971
93. Friedrichs, Jürgen Methoden empirischer Sozialforschung, Opladen 1980
94. Frister, Erich Brauchen wir Ausbildungsgänge für Schulleiter und Schulaufsichtsbeamte? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 18/1970, Seite 233 - 237
95. Fürstenau, Peter Neuere Entwicklungen der Bürokratieforschung und das Schulwesen, in: Neue Sammlung Göttingen, 7/1967, Seite 511 - 525
96. ders. Zur Psychoanalyse der Schule als Institution, in: Das Argument, 6/1964, Seite 65 - 78
97. Gärtner, Hans Ein Lehrer gibt auf, in: Monatshefte für die Unterrichtspraxis - Die Scholle, 46/1978/12, Seite 897 - 900
98. Gampe, Harald Regelbeurteilungen der Lehrer - Kontrollinstrument der Schulverwaltung oder Chance für schulische Innovation, in: schulmanagement, 17/1986/1, Seite 30 - 34

99. Gehaltskürzung bei schlechtem Unterricht, VG Koblenz, 25.11.1982, 3 K 1/82, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 32/1984/2, Seite 152 - 162
100. Gerber, Diester Was die Hamburger Schulen bedrängt, in: schulmanagement, 16/1985/4, Seite 37 - 41
101. Gerdes, Klaus Explorative Sozialforschung, Stuttgart 1979
102. Gewerkschaft
Erziehung und
Wissenschaft Entwürfe des Referats C, in: Allgemeine Deutsche Lehrerzeitung (ADLZ), Ausgabe Niedersachsen, Nr. 21, Sonderbeilage, 1971
103. Girschner, Walter Selbst- und Mitbestimmung als Steuerungsprobleme im Schulwesen. Zu den Empfehlungen des Bildungsrates "Verstärkte Selbstständigkeit der Schule und Partizipation der Lehrer, Schüler und Eltern", in: Zeitschrift für Pädagogik, 20/1974/6, Seite 839 - 864
104. Göggel, Emil Dienstliche Beurteilungen, in: Lehren und Lernen, 8/1982/9, Seite 68 - 79
105. Gottschall, Dietmar Kehrtwende zum Privaten, in: manager magazin, 12/1982/11, Seite 159 - 163
106. Griepenkerl, Heiko Führungsschulung und Persönlichkeitsformung, München 1983
107. Grochla, Erwin Grundlagen der organisatorischen Gestaltung, Stuttgart 1982
108. Groskurth, Peter
(Hrsg.) Arbeit und Persönlichkeit: berufliche Sozialisation in der arbeitsteiligen Gesellschaft, Reinbek bei Hamburg 1979
109. Händle, Christa Zur politischen Sozialisation von Lehrern, in: Gesamtschule, 7/1975/1, Seite 13 - 17

110. Hänzel, Dagmar Die Anpassung des Lehrers, Weinheim und Basel 1975
111. Hammer, Wolfgang Kritik an der Schulverwaltung - eine Fehleinschätzung ihrer Leistung? in: schulmanagement, 18/1987/2, Seite 23 - 26
112. Harnischfeger Horst Ausschöpfung verwaltungsrechtlicher und -technischer Möglichkeiten im Hinblick auf Curriculumreformen, in: Karl Frey (Hrsg.), Curriculum-Handbuch, München/Zürich 1975, Seite 97 - 103
113. Hebal, John J. Generalisten kontra Spezialisten: Das Problem der doppelten Unterstellung, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968, Seite 228 - 238
114. Heckel, Hans/
Selpp, Paul Schulrechtskunde, Neuwied und Berlin 1969
115. Heckel, Hans Schulrecht und Schulpolitik, Neuwied und Berlin 1967
116. ders. Schulverwaltung im Zeichen der Bildungsreform - Wirklichkeit und Möglichkeiten, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 22/1974/1-2, Seite 29 - 33
117. ders. Skizze eines Ordnungs- und Organisationsmodells für die Bildungsinstitution Schule, 19/1972/1, Seite 1 - 8
118. Heinemann, Manfred Der Lehrer und seine Organisation, Stuttgart 1977 (Hrsg.)
119. ders. Schule im Vorfeld der Verwaltung, Göttingen 1974
120. Heinze, Thomas/
Müller, Ernst/
Stickelmann, Bernd/
Zinnecker, Jürgen Handlungsforschung im pädagogischen Feld, München 1975

121. Heizmann, Günther Der Unterrichtsbesuch, in: Unterrichtswissenschaft, 13/1976/3, Seite 210 - 218
122. ders. Die pädagogische Dimension der Arbeit des Schulfaches, (Diss.), Göttingen 1979
123. Held, Friedrich
 Wilhelm Organisationsreform der Schulverwaltung - Bilanz und Ausblick, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 27/1979/1, Seite 8 - 29
124. ders. Schulaufsicht in der Reform - Zur Reform der Schulaufsicht. Zur Neuordnung der Schulaufsicht in Nordrhein-Westfalen, in: Bildung und Erziehung, 28/1975, Seite 436 - 445
125. Hesse, Hans A. Qualifikation und Professionalisierung, in: Karl Frey (Hrsg.), Curriculum-Handbuch, München/Zürich 1975, Seite 202 - 207
126. Hessischer Kultus-
 minister Ergebnisse und Materialien der Grundsatztagung mit den Leitern der Staatlichen Schulämter vom 14. - 16. Mai 1986 in Weschnitz/Odenwald, Wiesbaden 1986
127. ders. Schulaufsicht in Hessen, Wiesbaden 1986
128. Hitpass, Josef Das Studien- und Berufsschicksal von Volksschullehrern, Bielefeld 1970
129. Holstein, Hermann Die Schule als Institution, Ratingen/Kastellaun/Wuppertal 1972
130. Hopes, Clive (Hrsg.) Praxisbericht über Strukturen, Aufgaben und Arbeitsweisen der Schulaufsicht in ausgewählten Ländern der Europäischen Gemeinschaft, (Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung), Frankfurt 1986

131. ders. Probleme der Schulmanagement-Ausbildung - Anhaltspunkte aus einem internationalen Vergleich, in: Mitteilungen und Nachrichten, 1981/104/105, Seite 63 - 73
132. Hopf, Christel Die Pseudo-Exploration. Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung, in: Zeitschrift für Soziologie, 7/1978, Seite 97 - 115
133. dies./Nevermann, Knut/Richter, Ingo "Die Zucht war sehr gut. Sie haben gute Arbeit geleistet". Empirisches über Schulaufsichtsbehörden, in: betrifft: erziehung, 13/1980/4, Seite 40 - 46
134. dies./Nevermann, Knut/Richter, Ingo Schulaufsicht und Schule. Eine empirische Analyse der administrativen Bedingungen schulischer Erziehung, Stuttgart 1980
135. dies./Weingarten, Elmar (Hrsg.) Qualitative Sozialforschung, Stuttgart 1979
136. Huisken, Freerk Anmerkungen zur Klassenlage der pädagogischen Intelligenz, in: Materialien zur politischen Ökonomie des Bildungssektors, hg. von Elmar Altvater und Freerk Huisken, Erlangen 1971, Seite 405 - 438
137. ders. Die Produktion des Arbeitsvermögens und die Arbeit des Lehrers, in: Materialien zur politischen Ökonomie des Bildungssektors, hg. von Elmar Altvater und Freerk Huisken, Erlangen 1971, Seite 220 - 227
138. Ingenkamp, Karlheinz Schüler- und Lehrerbeurteilung, Weinheim und Basel 1977
139. Ipfling, Hans-Jürgen Zehn Überlegungen zum Problem der Schulaufsicht, in: Welt der Schule 24/1971, Seite 402 - 410

140. Karg, Hans Hartmut Kunstfehler der Schulaufsicht, in: schulmanagement, 15/1984/5, Seite 37 - 41
141. ders. Möglichkeiten einer Revision der Schulaufsicht, in: schulmanagement, 16/1985/2, Seite 37 - 41
142. ders. Schulaufsicht und Administration, in: schulmanagement, 15/1984/2, Seite 27 - 30
143. Kieslich, Rudolf/
Heizmann, Günther Für die Schule lernen, in: schulmanagement, 16/1985/3, Seite 40 - 41
144. ders./ders. Statistische Schulämter in Niedersachsen - eine Chance für eine neue Organisation einer gemeinsamen unteren Schulbehörde für alle Schulformen, in: Bildung und Erziehung, 28/1975/6, Seite 446 - 458
145. Klafki, Wolfgang Aspekte kritisch-konstruktiver Erziehungswissenschaft, Weinheim und Basel 1976
146. ders. Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik, Weinheim und Basel 1985
147. Klemm, Klaus Reform der Schulverwaltung in Nordrhein-Westfalen, in: schulmanagement, 7/1976/6, Seite 35 - 37
148. Kluth, Heinz Amtsgedanke und Pflichtethos in der Industriegesellschaft, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftskritik, 10/1965/1, Seite 11 - 22
149. König, Eckart/
Zedler, Peter Einführung in die Wissenschaftstheorie der Erziehungswissenschaft, Düsseldorf 1983
150. Konferenz der
Schulräte in der
Bundesrepublik
Deutschland vom 27. - 29. Oktober 1977 in Rendsburg/Schleswig-Holstein, (unveröffentlichter Tagungsbericht)

151. dies. vom 23. - 25. Oktober 1980 in Sögel/Niedersachsen, (unveröffentlichter Tagungsbericht)
152. dies. vom 29. - 31. Oktober 1981 in Wallerfangen/Kerlingen/Saarland, (unveröffentlichter Tagungsbericht)
153. dies. vom 21. - 23. Oktober 1982 Delegiertenversammlung in Aspach-Kleinaspach/Baden-Württemberg (unveröffentlichter Tagungsbericht)
154. dies. KSD-Info, November 1983, Sondernummer Nr. 2
155. dies. KSD-Info, Oktober 1984, Nummer 4
156. dies. KSD-Info, Dezember 1985, Nummer 8
157. dies. KSD-Info, Mai 1986, Nummer 9
158. dies. KSD-Info, Oktober 1986, Nummer 10
159. dies. KSD-Info, Dezember 1986, Nummer 11
160. dies. KSD-Info, April 1987, Nummer 12
161. dies. KSD-Info, September 1987, Nummer 13
162. dies. Zur pädagogischen Freiheit, in: schulmanagement, 15/1984/1, Seite 7 - 8
163. Krumm, Volker Untersuchungen zur Validität von Lehrerprüfungen, in: Zeitschrift für erziehungswissenschaftliche Forschung, 3/1969, Seite 229 - 245
164. Kuhn, Thomas Samuel Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, Frankfurt 1973

165. Kurz, Gerhard Das Berufsbild des Schulrats, in: Lebendige Schule. Monatsschrift für Unterricht, 28/1973/12, Seite 459 - 464
166. Lach, Hans Aufgaben und Probleme der Schulaufsicht an allgemeinbildenden Schulen, in: Erziehung und Unterricht Wien, 127/1977/2, Seite 79 - 85
167. Lengert, Rudolf Politik der Schulreform im Teufelskreis der Kompromisse, Neuwied und Berlin 1969
168. Lenhardt, Gero Schule und bürokratische Rationalität, Frankfurt 1984
169. Leschinsky, Achim Überlegungen zu einer organisationssoziologischen Untersuchung der Schule, in: Neue Sammlung, 16/1976, Seite 309 - 321
170. Leschinsky, Achim/
Roeder, Peter Martin Schule im historischen Prozeß. Zum Wechselverhältnis von institutioneller Erziehung und gesellschaftlicher Entwicklung, Stuttgart 1976
171. Litwak, Eugene Drei alternative Bürokratiemodelle, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968, Seite 117 - 126
172. Lohrer, Konrad Die Führungsrolle des Schulaufsichtsbeamten bei der Verwirklichung innerer Schulreform, in: Welt der Schule, 31/1978/4, Seite 194 - 201
173. Lorenz, Wolfgang/
Paul, Gernot Die Schulbürokratie und die Deformation der Lehrerrolle. Überlegungen zur Pädagogisierung und Politisierung der Schuladministration, in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 24/1972/9, Seite 497 - 506
174. Luhmann, Niklas Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964

175. ders. Theorie der Verwaltungswissenschaft, Köln und Berlin 1966
176. ders. Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, In: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968, Seite 36 - 55
177. ders./Schorr, Karl Eberhard (Hrsg.) Zwischen Intransparenz und Verstehen, Frankfurt 1986
178. Lundgreen, Peter Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick, Teil I: 1770 - 1918, Göttingen 1980
179. McClelland, David/ Burnham, David H. Macht motiviert, In: Harvard manager, 2/1982, Seite 30 - 39
180. Mayntz, Renate Probleme der Inneren Kontrolle in der planenden Verwaltung, In: Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation, München 1973, Seite 98 - 106
181. dies. Soziologie der Organisation, Reinbek bei Hamburg 1963
182. Merton, Robert K. Bürokratische Struktur und Persönlichkeit, In: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968, Seite 265 - 276
183. Meyer, Helmut Schulleitung und Schulaufsicht - ein Spannungsfeld, In: schulmanagement, 13/1982/4, Seite 33 - 37
184. Meyer, Hilbert L. Einführung in die Curriculum-Methodologie, München 1972
185. ders. Unterrichtsmethoden, Band I und II, Frankfurt 1987

186. Mühlfeld, Claus/
Windolf, Paul/
Lampert, Norbert/
Krüger, Heidi Auswertungsprobleme offener Interviews,
in: Soziale Welt, 32/1981, Seite 325 - 352
187. Müller, Helmut/ Das Stab-Linie-Konzept - Spezialisten und
Generalisten in der Organisation, in: Wirt-
schaftswissenschaftliches Studium, 11/1982/5,
Seite 205 - 212
188. Naschold, Frieder Organisation und Demokratie. Untersuchung
zum Demokratisierungspotential in komple-
xen Organisationen, Stuttgart/Berlin/Kön/
Mainz 1969
189. Neumann, Klaus Zur Problematik der dienstlichen Beurteil-
ung der Lehrer, in: Bayerische Schule,
36/183/20, Seite 8 - 9
190. Nevermann, Knut Der Schulleiter - Juristische und histori-
sche Aspekte zum Verhältnis von Bürokrat-
ie und Pädagogik, Stuttgart 1981
191. ders./Richter, Ingo Rechte der Lehrer - Rechte der Schüler -
(Hrsg.) Rechte der Eltern, München 1977
192. ders. Stillstand auf der Laufbahn, in: schulmana-
gement, 15/1984/2, Seite 31 - 33
193. ders. Zur Kooperation zwischen Schulaufsicht
und Schule, in: schulmanagement, 17/1986/1,
Seite 25 - 29
194. ders. Zur Reform der Schulverfassung, in: Recht
der Jugend und des Bildungswesens,
23/1975/7, Seite 200 - 214
195. Niederberger, Josef Organisationssoziologie der Schule, Stutt-
Martin gart 1984

196. Nowotny, Ernst Administrative Aufgaben der Schulaufsicht an allgemeinbildenden höheren Schulen, in: Erziehung und Unterricht, 127/1977/2, Seite 96 - 110
197. Oelkers, Jürgen/ Pädagogik, Erziehungswissenschaft und Systemtheorie, Weinheim und Basel 1987 (Hrsg.)
198. Offe, Claus Leistungsprinzip und Industrielle Arbeit, Frankfurt 1970
199. Oppermann, Thomas Humane, verrechtlichte, gerechte Schule? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 30/1982/4, Seite 279 - 288
200. Ortner, Gerhard E. Bildungsbetriebslehre - Problemaufriß zu einer Theorie der Bildungsorganisation im Spannungsfeld zwischen Leistungs- und Verwaltungsfunktionen, Paderborn 1973
201. ders. Curriculum für Schul-Manager, in: schulmanagement, 4/1973/3, Seite 53 - 56
202. ders. Schulorganisation - Problem-Kind der Bildungswissenschaften, in: Schul- und Unterrichtsorganisation, 1/1974/1, Seite 5 - 11
203. Ossenbühl, Fritz Die pädagogische Freiheit und die Schulaufsicht, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 97/1982/24, Seite 1157 - 1165
204. Parsons, Talcott Systematische Theorie in der Soziologie. Gegenwärtiger Stand und Ausblick, in: Friedrich Jonas (Hrsg.), Geschichte der Soziologie, Band 2, Reinbek 1976, Seite 480 - 494
205. Paulig, Peter Die Schulverwaltung: Funktionsanalyse, Reformnotwendigkeit und Kriterien eines Alternativmodells, München 1981

206. Paulsen, Friedrich Geschichte des gelehrten Unterrichts, Band 1 und 2, Berlin 1965 (Leipzig 1919)
207. Paus, Erich Effektives Führungsverhalten, In: Harvard manager, 3/1983, Seite 22 - 26
208. Perschel, Wolfgang Schule im Grundgesetz, In: schulmanagement, 8/1977/5, Seite 404 - 409
209. Peter, Helge Ulrike Die Schule als soziale Organisation, Weinheim und Basel 1973
210. Pippke, Wolfgang Karrieredeterminanten in der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden 1975
211. Pöggeler, Franz Der pädagogische Fortschritt und die verwaltete Schule, Freiburg im Breisgau 1980
212. Poschardt, Dieter Die Berufsrolle des Schulrats - Pädagoge oder Verwaltungsbeamter? Eine empirische Untersuchung zu Aufgabenbereich und Rollenselbstdeutung von Schulaufsichtsbeamten, Hannover 1978
213. Projektgruppe
Bildungsbericht
(Hrsg.) Bildung in der Bundesrepublik Deutschland, Band 1 und 2, Reinbek 1980 (Veröffentlichung des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung)
214. Protokoll der Grundsatztagung "Zusammenarbeit zwischen Schulrat und Schulleiter" am 1. und 2. September 1986 an der evangelischen Akademie in Arnoldshain (unveröffentlichtes Manuskript)
215. Pütz, Karl J. Bürokratie und Schule. Eine organisationssoziologische Untersuchung zu den bürokratischen Steuerungsmechanismen in der Schule, (Diss.), Köln 1976

216. Radtke, Frank-Olaf Bildungsreform und Bildungsverwaltung, in: betrifft: erziehung, 9/1976/8, Seite 550 - 53
217. Reform der Schulverwaltung in Nordrhein-Westfalen, Gutachten vorgelegt von der Arbeitsgruppe "Schulverwaltungsreform" im Kultusministerium NW 1975
218. Reichwein, Roland/
• Frech, Hartmut W. Lehrerbildung: Verführung zur Anpassung oder Befähigung zur Innovation. Anmerkung zu einem neuen Ziel der Lehrerbildung und ihrer Reform, in: betrifft: erziehung, 4/1971/12, Seite 19 - 32
219. Reuter, Lutz-Rainer Erziehungswissenschaft als Sozialwissenschaft, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 33/1985/4, Seite 280 - 292
220. Richter, Ingo Bildungsverwaltungsforschung, in: Deutscher Bildungsrat, Gutachten und Studien der Bildungskommission 50, Bildungsforschung. Probleme, Perspektiven, Prioritäten, Teil 1, im Auftrag der Bildungskommission hg. von Heinrich Roth und Dagmar Friedrich, Donauwörth 1975, Seite 343 - 402
221. ders. Zwischen staatlicher Allmacht und schulischer Ohnmacht. Zur Kritik der Entwürfe von Schulverfassungsgesetzen, in: betrifft: erziehung, 6/1973/2, Seite 25 - 31
222. Richtlinien für die Volksschulen des Landes Niedersachsen, hg. vom Niedersächsischen Kultusministerium, Hannover 1963
223. Riekmann, Jürgen Mein bürokratischer Alltag, in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 252 - 256
224. Rolff, Hans-G. Modelle für mehr Mitbestimmung in der Schule, in: schulmanagement, 1/1970/1, Seite 50 - 54

225. Ronge, Volker/
Schmieg, Günther Restriktionen politischer Planung, Frankfurt
1973
226. Rosenbusch, Heinz S. Der Schulrat kommt, in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 37/1985/6, Seite 246 - 249
227. ders./Schulz, Hans-Jürgen Bedenkliches über Schulaufsicht, in: Westermanns Pädagogische Beiträge, 28/1976/1, Seite 17 - 24
228. ders./ders. Der Schulrat - Freund und Helfer? in: schulmanagement, 7/1976/6, Seite 31 - 34
229. Rosenstiel, Lutz von Die motivationalen Grundlagen des Verhaltens in Organisationen - Leistung und Zufriedenheit, Berlin 1975
230. Rüßmann, Karl-Heinrich Extrovertierte sind erfolgreicher, in: manager-magazin, 12/1982/9, Seite 120 - 125
231. Ruhloff, Jörg Demokratisierung in der Schule? in: W. Fischer, Schule und kritische Pädagogik, Heidelberg 1972, Seite 43 - 74
232. Rumpf, Horst Die administrative Verstörung der Schule, Essen 1966
233. ders. Scheinklarheiten, Braunschweig 1971
234. Rutter, Michael/
Maughan, Barbara/
Mortimore, Peter/
Ouston, Janet Fünfzehntausend Stunden, Weinheim und Basel, 1980
235. Rux, M. Auf dem Weg zu neuen Ufern? Unterrichtsbesuche und Regelbeurteilung. Unkontrolliertes Nebeneinander im Land, in: Lehrerzeitung Baden-Württemberg, 34/1980/6, Seite 142 - 145

236. ders. Beurteilung und/oder Beratung? Ungelöste Probleme der Schulaufsicht, in: Lehrerzeitung Baden-Württemberg, 34/1980/18, Seite 464 - 466
237. Sauter, Helmut Aus- und Fortbildung der Schüräte, in: schulmanagement, 15/1984/6, Seite 43 - 46
238. Schaffer, Franz Neuordnung der Aufgaben von Schule und Schulverwaltung in Baden-Württemberg, in: schulmanagement, 15/1984/3, Seite 9 - 10
239. Schalk, Alfons Braucht die schule den Schürat? In: Forum E, 29/1976/10, Seite 237 - 243
240. Scheffler, Heribert Das Amt des Schürates - zwischen Kritik und Neuorientierung, in: Allgemeiner Schulanzeiger, 17/1983/4, Seite 111 - 114
241. Schluchter, Wolfgang Aspekte bürokratischer Herrschaft, Frankfurt 1985
242. Schoene, Heinrich Beratung ohne Aufsicht, in: schulmanagement, 7/1976/6, Seite 51 - 53
243. Schule im Rechtsstaat, Band 1, Entwurf für ein Landesschulgesetz, Bericht der Kommission Schulrecht des Deutschen Juristentages, München 1981
244. Schumacher, Hans-Joachim Lehrerberatung als Kernaufgabe des Schürates, in: Schulverwaltung, 5/1982/11, Seite 187 - 191
245. Schwab, Herbert Probleme einer Steuerung schullischer Arbeit durch Schulaufsicht - untersucht am Beispiel der politischen Bildung als schulischem Aufgabenbereich, (Diss.), Oldenburg 1978 (inzwischen mit geringfügigen Abwandlungen veröffentlicht, siehe Nr. 247)

246. ders. Reformeinstellungen bei Schulräten, in: Karl-Oswald Bauer und Hans-G. Rolff, Innovation und Schulentwicklung, Bildungssoziologische Analysen und Fallstudien, Weinheim und Basel 1978, Seite 112 - 134
247. ders. Schulräte und Politik. Sozialwissenschaftliche Analyse des Funktionswandels von Schulaufsicht am Beispiel der politischen Bildung, Oldenburg 1979
248. Scott, W. Richard Konflikte zwischen Spezialisten und bürokratischen Organisationen, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, Köln/Berlin 1968, Seite 201 - 216
249. Sievers, Burkard Organisationsentwicklung als Strategie der Integration von Schulreform und Lehrerfortbildung, in: Kurt Aregger (Hrsg.), Lehrerfortbildung, Weinheim und Basel 1976, Seite 240 - 276
250. Simonis, Hans Fortbildung fördert leistungsfähige Schulaufsicht, in: schulmanagement, 16/1985/3, Seite 37 - 39
251. Singer, Kurt Maßstäbe für eine humane Schule, Frankfurt 1981
252. Steuer, E./ Tenfelde, Schulleitungsausbildung - Auf dem Weg zur innovativen Schule, Opladen, 1978 W. (Hrsg.)
253. Stock, Martin Pädagogische Freiheit und politischer Auftrag der Schule, Rechtsfragen emanzipatorischer Schulverfassung, Heidelberg 1971
254. Storch, Hartmut/ Will, Jürgen Schulaufsicht und Schulleitung im Kooperationsfeld Schule, in: schulmanagement, 17/1986/6, Seite 25 - 29
255. Susteck, Herbert Lehrer zwischen Tradition und Fortschritt, Braunschweig 1975

256. Terhart, Ewald Interpretative Unterrichtsforschung, Stuttgart 1978
257. ders. Kommunikation im Kollegium: Ein Vortrag vor Lehrern, Osnabrück 1986 (unveröffentlichtes Manuskript)
258. ders. Organisation und Erziehung, in: Zeitschrift für Pädagogik (Sonderdruck), 32/1986/2, Seite 205 - 223
259. Thiemann, Friedrich Kritische Unterrichtsbeurteilung, München/Wien/Baltimore 1979
260. Tilmann, Heribert Lehrerbeurteilung, Heidelberg 1981
261. Tischler, Karl Führungsseminare für Schulleiter, in: schulmanagement, 16/1985/1, Seite 40 - 41
262. Vogel, Peter "Bürokratisierung der Schule" - pädagogischer Topos oder Forschungsparadigma? in: Pädagogische Rundschau, 32/1978/12, Seite 965 - 975
263. ders. Die bürokratische Schule, Kastelliaun 1977
264. Vogelsang, Heinz Abschied vom Schulleiter, in: Rhein-Pfälzische Schulblätter, 26/1975/9, Bellage Zeitfragen, Seite 53 - 56
265. ders. Ausbildung für die Schulverwaltung, in: Hermann Müller u.a., Rationalisierung, Bildungsplanung und Management in der Schule, hg. vom Verband Bildung und Erziehung, Köln 1973, Seite 112 - 135
266. ders. Das Verhältnis von Schulaufsicht und Schulleitung, in: schulmanagement, 17/1986/6, Seite 30 - 33
267. ders. Funktionalreform der Schulverwaltung, in: schulmanagement, 6/1975/5, Seite 66 - 77

268. ders. Modelle zur Neuordnung der Schulverwaltung und Schulaufsicht, in: Hermann Müller u.a., Rationalisierung, Bildungsplanung und Management in der Schule, hg. vom Verband Bildung und Erziehung, Köln 1973, Seite 55 - 73
269. ders. Schulmanagement durch Laien? in: schulmanagement, 2/1971/4, Seite 86 - 92
270. ders./Kurz, Alfred Schulmanagement und Schulrecht, in: forum E, 28/1975/12, Seite 286 - 291
271. ders. Über das Selbstverständnis der KSD-Organisation, Konferenz der Schulräte in der Bundesrepublik Deutschland vom 16. - 18.11.1976 in Bottrop/Nordrhein-Westfalen (unveröffentlichtes Tagungsmanuskript)
272. Was soll die Regelbeurteilung bei Lehrern? in: Lehrerzeitung, 39/1985/20, Seite 456 - 457
273. Weber, Max Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1956
274. Weinert, Ansfried B. Leistungsbewertung in Organisationen: Methodische Beiträge zur Diskussion der Probleme und Lösungsmöglichkeiten, in: Zeitschrift für Organisation, 50/1981/6, Seite 303 - 312
275. Wellendorf, Franz Formen der Kooperation von Lehrern in der Schule, in: Zur Theorie der Schule, mit Beiträgen von Peter Fürstenau u.a., Weinheim/Berlin/Basel 1969, Seite 91 - 113
276. Westphalen, Klaus Reformpolitik durch Innovationsagenturen - Zur beratenden Funktion von Staatsinstituten, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 27/1979/4, Seite 300 - 308

277. Windolf, Paul Berufliche Sozialisation, Stuttgart 1981
278. Wirries, Ingeborg Schulleitung und Schulaufsicht, In: schulmanagement, 15/1984/2, Seite 23 - 26
279. dies. Zum Selbstverständnis des Schulleiters, In: schulmanagement, 14/1983/3, Seite 17 - 20
280. Wißmann, Friedrich Schulreform und Personalpolitik - Am Beispiel des Freistaates Oldenburg von 1918 - 1933 (Habil.-Schrift), Oldenburg 1988
281. Withauer, Klaus F. Menschen führen, Grafenau/Stuttgart/Zürich 1981
282. Zubke, Friedhelm Arbeitsbedingungen und -belastungen von Schulaufsichtsbeamten als Entscheidungsprozesse beeinflussende Faktoren, In: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 24/1976/7, Seite 200 - 205
283. ders. Schulaufsicht der allgemeinbildenden schulen, dargestellt am Beispiel Niedersachsen. Eine empirische Untersuchung, (Diss.), Bremen 1976
284. Zymek, Bernd Der Beitrag Max Webers zu einer Theorie der Bildung in des Bildungswesens, in: Bildung und Erziehung, 37/1984, Seite 457 - 474

Manfred Lengen

geb. am 27. April 1951 in Egels

1973 Ablegung der Prüfung für das Lehramt an Grund- und
Hauptschulen an der Pädagogischen Hochschule in Oldenburg

1976 Ablegung der Prüfung für das Lehramt an Realschulen an
der Universität Oldenburg

1979 Ablegung der Diplom-Pädagogen-Hauptprüfung an der
Universität Oldenburg

ab

1980 Promotionsstudium

